

STUDIA WYBORCZE

STUDIA TOM XXII
2016

WYBORCZE



Łódzkie Towarzystwo Naukowe

REDAKCJA NACZELNA WYDAWNICTW ŁÓDZKIEGO TOWARZYSTWA NAUKOWEGO

Krystyna Czyżewska, Edward Karasiński, Wanda M. Krajewska (redaktor naczelny)
Henryk Piekarski, Jan Szymczak

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

KOMITET REDAKCYJNY

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

REDAKTOR NACZELNY

Krzysztof Skotnicki

SEKRETARZ

Anna Rakowska-Trela

RADA REDAKCYJNA

Andrzej Antoszewski, Bogusław Banaszak, Olena Boryslawska, Lubor Cibulka,
Timea Drinóczy, Wojciech Hermeliński, Jiří Jirasek, Grzegorz Kryszewski,
Angelika Nußberger, Ladislav Orosz, Jacek Raciborski, Viktor Rudenko,
Oksana Szczerbaniuk, Andrzej Sokala, Haroldas Šinkūnas, Andrzej Szmyt,
Beata Tokaj, Miruna Tudorascu, Piotr Uziębło, Jacek Wojnicki, Arkadiusz Żukowski

RECENZENCI

Robert Alberski, Jacek Wojnicki, Iwona Wrońska, Jacek Zaleśny

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

Artykuły czasopisma w elektronicznej wersji są dostępne w bazie CEEOL, CEJSH, ProQuest, EBSCOhost, na portalu IBUK i ePNP.

**Tom XXII „Studiów Wyborczych” został dofinansowany przez
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego oraz Krajowe Biuro Wyborcze**



Państwowa
Komisja
Wyborcza

PROJEKT OKŁADKI

Agnieszka Roman

REDAKCJA

Elżbieta Marciszewska-Kowalczyk

OPRACOWANIE KOMPUTEROWE

Karolina Piechowicz

© Copyright by Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź 2016

ISSN 1898-0082 e-ISSN 2450-9337

Wydanie I, pierwotna wersja elektroniczna

DRUK: 2K Łódź sp. z o.o., ul. Płocka 35/43, e-mail: 2k@2k.com.pl, www.2k.com.pl

Nakład wersji papierowej 160 egz.

SPIS TREŚCI

STUDIA I ARTYKUŁY

MICHAŁ PIERZGALSKI, PAWEŁ STĘPIEŃ

<i>Instytucjonalne uwarunkowania procedury zmiany granic okręgów wyborczych w Stanach Zjednoczonych</i>	7
<i>Institutional determinants of redistricting in the United States of America</i>	28

MACIEJ RAKOWSKI

<i>Druga tura wyborów samorządowych – gwarancja demokracji czy zbędna dekoracja?</i>	31
<i>The second round in the local elections – the guaranty of democracy or the useless decoration?</i>	51

AGATA PYRZYŃSKA

<i>Głosowanie osób niepiśmiennych a zasada powszechności wyborów</i>	53
<i>Voting by the illiterate and the principle of universal elections</i>	73

MARTA GAŁĄZKA

<i>Prawa wyborcze mniejszości narodowych w państwach Grupy Wyszehradzkiej</i>	75
<i>Electoral law of national minorities in Visegrad Countries</i>	88

MARIA WINCŁAWSKA

<i>Głosy nieważne w wyborach do australijskiej Izby Reprezentantów 2001–2013</i>	89
<i>Informal votes in the Australian House of Representatives elections 2001–2013</i>	104

GŁOSA

ANNA RAKOWSKA-TRELA

<i>Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 kwietnia 2016 r. w sprawie sygn. akt P 5/14</i>	105
--	-----

RECENZJA

ANDRZEJ BISZTYGA

*Anna Rakowska-Trela, Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce,
Łódź 2015, ss. 477*115

BIBLIOGRAFIA

PAWEŁ RAŻNY

Polska bibliografia wyborczo-referendalna za 2015 rok121

WYNIKI WYBORÓW I REFERENDÓW NA ŚWIECIE

MAGDALENA WRZALIK

*Wyniki wyborów prezydenckich, parlamentarnych i referendów na świecie
w okresie od 1 kwietnia do 30 września 2016 roku*141

STUDIA I ARTYKUŁY

„Studia Wyborcze”, tom 22, 2016

Michał Pierzgalski^{*}, Paweł Stępień^{}**

INSTYTUCJONALNE UWARUNKOWANIA PROCEDURY ZMIANY GRANIC OKRĘGÓW WYBORCZYCH W STANACH ZJEDNOCZONYCH

WSTĘP

W pracy *The Political Consequences of Electoral Laws* (1967), Douglas Rae wskazał trzy podstawowe wymiary (*dimensions*) analizy systemów głosowania: 1) formuła wyborcza (*electoral formula*); 2) rozmiar okręgów wyborczych (*district magnitude*¹); 3) sposób wyrażania preferencji na kartach wyborczych przez głosujących (*ballot structure*).

Kształt i rozmiar okręgów wyborczych są zmiennymi mogącymi istotnie oddziaływać na wyniki wyborów. Z tego powodu, istotne znaczenie w objaśnianiu konsekwencji działania systemu wyborczego ma analiza instytucjonalnych uwarunkowań procedury zmiany/tworzenia granic okręgów wyborczych. Zdarza się, że normy dotyczące modyfikacji struktury okręgów wyborczych umożliwiają manipulowanie wynikiem wyborów na korzyść niektórych partii/kandydatów. Nawet w krajach, które uznawane są powszechnie za wzorcowe demokracje, można dość łatwo wskazać na występowanie niedoskonałości procedur kształtowania granic okręgów, które negatywnie oddziałują na jakość demokratycznej rywalizacji wyborczej. Mamy tu na myśli

^{*} Dr, Katedra Systemów Politycznych, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Uniwersytet Łódzki, michal.pierzgalski@uni.lodz.pl.

^{**} Mgr, doktorant, Interdyscyplinarne Humanistyczne Studia Doktoranckie, Uniwersytet Łódzki, pawste@vp.pl.

¹ Drugi wymiar analizy został ujęty wąsko, ponieważ D. Rae odniósł go tylko do rozmiaru okręgów wyborczych, czyli liczby mandatów dostępnych do objęcia w okręgu. Badanie systemu wyborczego powinno jednak obejmować analizę nie tylko rozmiaru okręgów wyborczych, ale również kształtu ich granic.

przede wszystkim zjawiska *gerrymanderingu*² i *malapportionmentu*³. Ochrona przed *gerrymanderingiem* i *malapportionmentem* wymaga wprowadzenia odpowiednich procedur dotyczących *redistrictingu* (*districtingu*), czyli procesu zmiany (tworzenia) okręgów wyborczych.

Zagadnieniem podjętym w artykule jest analiza instytucjonalnych uwarunkowań procedury tworzenia (zmiany) granic okręgów wyborczych, na przykładzie kilku wybranych amerykańskich stanów. Przy czym, w tekście porównujemy przyjęte w USA rozwiązania prawne dotyczące tworzenia struktury okręgów wyborczych z regułami obowiązującymi w Polsce.

W artykule odpowiadamy na następujące pytania badawcze: Jakie podstawowe procedury tworzenia okręgów wyborczych można zidentyfikować w USA i czym się one charakteryzują? Czy w USA występuje, tak jak np. w Polsce, jednorodny model *redistrictingu*? Jakie zasady obowiązują w Stanach Zjednoczonych przy tworzeniu okręgów wyborczych? Jakie reguły tworzenia struktury okręgów wyborczych mają szczególne znaczenie z punktu widzenia ochrony przed *gerrymanderingiem* i *malapportionmentem*? Jakie podobieństwa (różnice) występują między modelami *redistrictingu* w Polsce i w USA?

W tekście przedstawiono argumenty stanowiące poparcie następującej hipotezy: podstawową charakterystyką wszystkich modeli tworzenia okręgów wyborczych w USA jest supremacja zasady równości materialnej głosujących (*one person, one vote*), a ponadto, dopuszczalne odchylenie od proporcjonalności przy podziale mandatów między okręgi wyborcze jest, niezależnie od stanu, ustalone na bardzo niskim poziomie, w odróżnieniu np. od odchyłeń, które dopuszcza polski kodeks wyborczy⁴.

Przedstawione w artykule wnioski są wynikiem analizy dokumentów prawnych dotyczących *redistrictingu* (*districtingu*), a także dostępnej literatury przedmiotu. Przygotowując artykuł korzystaliśmy z różnych amerykańskich aktów prawnych, dotyczących zagadnienia tworzenia/zmiany granic i rozmiaru okręgów wyborczych (*districting/redistricting*): np. *Voting Rights Act of 1965* lub *Iowa Code – 2016, Title II*.

² *Gerrymandering* jest nieuczciwą praktyką polegającą na manipulowaniu kształtem granic okręgów wyborczych w taki sposób, aby kształt okręgu dawał przewagę pewnej grupie kandydatów/kandydatowi.

³ Jeżeli między okręgami wyborczymi istnieją istotne dysproporcje w liczbie wyborców (ewentualnie liczbie mieszkańców) przypadającej na jeden mandat, to wybory nie są równe w sensie materialnym. Mówimy wtedy o występowaniu *malapportionmentu*. Jeżeli *malapportionment* jest wysoki, to część wyborców jest nadmiernie nadreprezentowana, a część nadmiernie niedoreprezentowana, co jest w sprzeczności z zasadą sprawiedliwej reprezentacji. Zob. np.: M. B a l i n s k i, H. P. Y o u n g, *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, Washington, DC 2010.

⁴ To stwierdzenie w szczególności dotyczy przypadku wyborów w okręgach jednomandatowych; ustawa z dnia 5.01. 2011 r. – *Kodeks wyborczy*, Dz. U. nr 21, poz. 113 (dalej: k.w.).

Dodatkowo, w pracy nad tekstem wykorzystaliśmy też rzetelne źródła internetowe, a mianowicie specjalistyczne witryny poświęcone tematyce *redistrictingu*, w tym przede wszystkim: *All About Redistricting*, *Ballotpedia*, oraz *The Geographic Areas Reference Manual*, który dostępny jest na stronie internetowej U.S. Census Bureau.

POWSZECHNIE UZNANE ZASADY TWORZENIA OKRĘGÓW WYBORCZYCH

W literaturze przedmiotu, a także w dokumentach prawnych, można znaleźć reguły, którymi należy kierować się zmieniając granice okręgów wyborczych z zachowaniem zasady bezstronności i sprawiedliwości. Powszechnie akceptowane reguły sprawiedliwego podziału na okręgi wyborcze można znaleźć w dokumentach takich jak: the *Code of Good Practices in Electoral Matters* (Komisja Wenecka, 18–19 października 2002), lub np. na stronie internetowej *National Conference of State Legislatures*⁵, na której wymienione zostały m.in. następujące zasady tworzenia/zmiany granic okręgów:

- równość materialna wyborców (*equal population*);
- uwzględnienie rasy i etniczności osób zamieszkujących obszar planowanego okręgu (*race and ethnicity*);
- zwartość okręgów, co oznacza, że okręgi powinny mieć owalny/eliptyczny kształt;
- tzw. *contiguity* – okręgi nie powinny składać się z kilku, przestrzennie nieprzylegających do siebie części;
- zgodność z granicami jednostek podziału administracyjnego (uwzględnienie tzw. granic politycznych, *political boundaries*);
- uwzględnianie przy tworzeniu okręgów interesów lokalnych społeczności, które nie zawsze pokrywają się z granicami administracyjnymi.

Zastosowanie reguł wymienionych wyżej w procesie tworzenia/zmiany granic okręgów wyborczych redukuje prawdopodobieństwo wielu patologii negatywnie oddziałujących na jakość demokratycznej rywalizacji.

Polskie prawo wyborcze stanowi, że przy tworzeniu okręgów uwzględnia się następujące reguły podstawowe:

- 1) zasada równości materialnej;
- 2) wymóg nienaruszalności granic jednostek podziału administracyjnego państwa, w tym jednostek pomocniczych gminy w przypadku wyborów gminnych. Przy czym, w przypadku wyborów samorządowych, jest to wymóg, który

⁵ Redistricting Criteria, *National Conference of State Legislatures*, <http://www.ncsl.org/research/redistricting/redistricting-criteria.aspx> (dostęp 20.07.2016).

można zawiesić w sytuacji, gdy wynikałoby to z konieczności zachowania zasady równości materialnej („jeżeli wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa” – k.w.).

W tym miejscu warto dodać, że zasady tworzenia okręgów wyborczych w Polsce w odniesieniu do zagadnienia równości materialnej głosujących są stosunkowo „liberalne”. Ustawodawca dopuszcza znaczne zróżnicowanie „siły” głosu wyborców między okręgami, w szczególności w przypadku okręgów jednomandatowych. Jak wynika z przepisów polskiego kodeksu wyborczego, w przypadku okręgów jednomandatowych, odchylenie od jednolitej normy przedstawicielstwa może wahać się w przedziale [0,5, 1,5), czyli dopuszczalne jest odchylenie +/-50%, co jest niezgodne ze standardami międzynarodowymi, określonymi m.in. w takich dokumentach jak *Code of Good Practice in Electoral Matters* (2002), które dopuszczają odchylenie nie większe niż +/-15%. Ten stan prawny należy ocenić krytycznie, ale trzeba też zauważyć, że jest to związane z występującą w polskim prawie wyborczym regułą, że okręg wyborczy, co do zasady, składa się z jednostek pomocniczych gminy, a te jednostki można łączyć lub dzielić tylko wyjątkowo, gdy, jak wspomniano, „wynika to z konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa” (k.w.). Taki ustrój prawny ma tę zaletę, że w naturalny sposób utrudnia stosowanie *gerrymanderingu*. Nawet jeżeli łatwo można w przypadku wyborów w Polsce wskazać okręgi o niskim poziomie zwartości, np. okręg nr 18 w gminie Grodzisk Mazowiecki, to jednak nie można powiedzieć, że kształt granic tych okręgów jest wynikiem intencjonalnego działania polityków/partii politycznych, gdyż brakuje przekonujących dowodów.

Jak wynika z analizy amerykańskich dokumentów prawnych, w tym wyroków sądowych, najważniejszym kryterium, które należy uwzględnić przy podziale na okręgi w USA jest równość materialna wyborców. Jaka wiadomo z teorii głosowania⁶, jeżeli do przeprowadzenia wyborów wykorzystuje się podział na okręgi, to jest bardzo małe prawdopodobieństwo, że uda się je utworzyć tak, aby wyborcy/mieszkańcy we wszystkich okręgach mieli tę samą „siłę” głosu. Tak więc, w praktyce, zawsze występuje pewien poziom nierówności wyborców, który określa się angielskim terminem *malapportionment*. W stanowych dokumentach prawnych odnoszących się do problemu *redistrictingu* zwykle bardzo precyzyjnie są określone sposoby pomiaru oraz dopuszczalne zbiory wartości odchylenia liczby wyborców/mieszkańców okręgu od tzw. „idealnej” populacji dla okręgu.

Należy podkreślić, że do obliczenia tzw. „idealnej” populacji dla okręgu używa się zwykle liczby mieszkańców (np. w USA lub w Polsce), ale w niektórych państwach, np. w Szwecji, stosuje się liczbę uprawnionych do głoso-

⁶ Zob. np. M. B a l i n s k i, H.P. Y o u n g, *Fair representation...*

wania⁷. Trudno jednoznacznie stwierdzić, która metoda obliczeń powinna być stosowana, ale jeżeli równość wyborów będziemy rozumieć jako równość uprawnionych do głosowania, to bardziej adekwatne wydaje się używanie do obliczeń liczby wyborców.

Formalnie, idealną populację mieszkańców (populację wyborców), IP, dla okręgu definiuje się następująco:

$$IP_i = V/S \times s_i$$

gdzie:

V – całkowita liczba mieszkańców (lub uprawnionych do głosowania);

S – liczba wszystkich mandatów do podziału;

s_i – liczba mandatów dla i -tego okręgu.

Zauważmy, że dla okręgów jednomandatowych, IP wynosi po prostu V/S , czyli jest równa tzw. jednolitej normie przedstawicielstwa.

Analiza stanowych przepisów prawnych pozwala zidentyfikować następujące mierniki poziomu nierówności wyborców. Można je podzielić na dwie grupy: 1) mierniki określające odchylenie od „idealnej” populacji dla okręgu; oraz 2) mierniki agregatowe, które oblicza się dla stanów, wskazujące np. średnie bezwzględne odchylenie od jednolitej normy przedstawicielstwa.

Można wskazać trzy podstawowe narzędzia (mierniki) do badania pojęcia nierówności wyborców. Pierwszy miernik jest przykładem wskaźnika obliczanego z osobna dla poszczególnych okręgów, natomiast dwa pozostałe są wskaźnikami agregatowymi i mają charakteryzować poziom nierówności dla całego stanu, hrabstwa itp. Bardziej formalnie wspomniane wskaźniki można wyrazić następująco:

- 1) Odchylenie od normy = $(v_i - v_i) / v_i$

v_i – faktyczna liczba mieszkańców w okręgu;

v_i – tzw. „idealna” populacja (populacja wyborców) okręgu.

- 2) Średnie bezwzględne odchylenie od normy, które jest równe:

średniej arytmetycznej bezwzględnych odchyleń od normy.

- 3) Całkowite odchylenie (tzw. *overall range*) =

$|\max\{\text{odchylenie od normy}\}| - |\min\{\text{odchylenie od normy}\}|$.

⁷ P. Uziębło, *Zasada równości wyborów parlamentarnych: w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2012, s. 113.

Dla przykładu, jeśli tzw. „idealny” okręg powinien mieć 10 000 mieszkańców, największy okręg liczy 10 500, a najmniejszy 9500, to odchylenia od normy wyrażone w procentach wynoszą dla tych okręgów odpowiednio +5% i -5%, natomiast *overall range* jest wtedy równy 10%.

Wartości powyższych mierników, a w szczególności tzw. *overall (total) range*, są brane pod uwagę przy ocenie zgodności podziału na okręgi z zasadą równości materialnej wyborców (*one person, one vote*) w USA⁸.

GRANICE I ROZMIAR OKRĘGÓW W USA

MODELE PROCEDURALNE ZMIANY GRANIC OKRĘGÓW W USA

Analizując reguły tworzenia i zmiany granic okręgów (*districting/redistricting*) w USA należy podkreślić, że występuje tam podział na ogólne *zasady federalne*, które wiążą wszystkie stany, oraz *zasady stanowe*, które mogą dość istotnie się różnić, a co w efekcie daje podstawę do wyróżnienia kilku modeli *redistrictingu* w USA.

ZASADY FEDERALNE

Podstawowe zasady federalne wprowadzone w USA na mocy *Act of Voting Rights* w roku 1965 są następujące: 1) zachowanie równości materialnej wyborców (*equal population*); 2) uwzględnienie rasy i narodowości (etniczności) osób zamieszkujących obszar planowanego okręgu (*race and ethnicity*). Nie wolno intencjonalnie ograniczać mniejszościom etnicznym/rasowym możliwości uzyskania reprezentacji w parlamencie. Dopuszcza się nawet możliwość tworzenia okręgów w taki sposób, aby zagwarantować danej grupie mniejszościowej uzyskanie mandatu/mandatów (tzw. „pozytywny” *gerrymandering*).

⁸ Zob. np.: *Kirkpatrick vs. Preisler*, 394 U.S. 526, 529 (1969) („population difference”); *White vs. Weiser*, 412 U.S. 783, 785–790 (1973) („total population difference,” „total percentage deviation,” „total absolute deviation”); *Gaffney vs. Cummings*, 412 U.S. 735, 742, 750–751 (1973) („maximum variation”); *Connor vs. Finch*, 431 U.S. 407, 418 (1977) („maximum deviation”); *Brown vs. Thomson*; 462 U.S. 835, 838 (1983) („maximum percentage deviation”); *Abrams vs. Johnson*, 71 521 U.S. 74, 99, 1939 (1997) („overall population deviation”).

Jeżeli chodzi o pierwszy z wymogów, należy rozróżnić dwa odmienne standardy. Pierwszy odnosi się do tzw. okręgów w wyborach federalnych, drugi dotyczy okręgów w wyborach stanowych i lokalnych.

Dla pierwszej kategorii (okręgi w wyborach federalnych), konstytucja amerykańska przewiduje bardzo surową regułę. Jest nią konieczność zachowania niemal absolutnej, matematycznej równości materialnej. W ramach poszczególnych stanów każdy okręg wyborczy musi zamieszkiwać, w przybliżeniu, taka sama liczba osób⁹. Zachowanie tego postulatu powinno być zrealizowane do tego stopnia, by w sposób możliwie doskonały przybliżyć się do tzw. jednolitej normy przedstawicielstwa (tzw. *ideal population* dla okręgu jednomandatowego), którą definiujemy jako iloraz liczby mieszkańców i liczby dostępnych do podziału mandatów ($q = TV/TS$). Zatem, generalną zasadą jest, że okręgi wyborcze powinny być *as nearly as is practicable*¹⁰ (sformułowanie *as nearly as is practicable* bardzo często pojawia się w aktach prawnych i orzecznictwie traktujących o podziale na okręgi wyborcze) Przykładowo, nawet bardzo małe odchylenie (np. o +/-1%) od jednolitej normy przedstawicielstwa może zostać uznane za niekonstytucyjne¹¹.

Warto zauważyć, że cechą charakterystyczną amerykańskich rozwiązań jest brak precyzyjnie określonych w przepisach prawa norm określających dozwolone odchylenia od. tzw. „idealnej” populacji dla okręgu. Zwykle nie są one wyrażone *explicite* w aktach prawnych tak, jak ma to miejsce w przypadku np. polskiego *Kodeksu wyborczego*. Nie oznacza to jednak, że takich dopuszczalnych norm w ogóle nie ma. Wynikają one z przyjętej przez sądy linii orzeczniczej i praktyki politycznej¹².

W przypadku okręgów wyborczych stosowanych w wyborach stanowych i lokalnych zasady dotyczące ich wyznaczania cechują się relatywnie mniejszą restrykcyjnością. Przykładowo, Sąd Najwyższy stwierdził, że okręgi wyborcze szczebla stanowego powinny mieć tzw. istotną równość (*substantial*

⁹ Zasada ta wynika *implicite* z art. 1 § 2 Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki.

¹⁰ „as is practicable” należy rozumieć jako „jak tylko jest to wykonalne i rozsądne”.

¹¹ W latach 80. Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych, oceniający plan dotyczący podziału na okręgi w stanie New Jersey orzekł, że przyjęte przez ten stan odchylenie od proporcjonalności w podziale mandatów (dla okręgów kongresowych), mimo że wynosiło ono mniej niż 1% (0,69%) narusza zasadę „one person, one vote”. Zob. *What kind of population variations among state legislative and U.S. congressional districts are legally permissible?*, The Council of State Governments, http://www.csgmidwest.org/member_services/qom0211.aspx (dostęp 13.08.2016). Por. *Karcher vs. Daggett*, 462 U.S. 725, 730 (1983).

¹² Przyjęte standardy dotyczące równości materialnej wyborców można znaleźć w następujących orzeczeniach:

a) dla okręgów kongresowych: *Wesberry vs. Sanders*, 376 U.S. 1 (1964),

b) dla okręgów stanowych: *Reynolds vs. Sims*, 377 U.S. 533 (1964),

c) dla okręgów stosowanych w wyborach lokalnych: *Avery vs. Midland County, Tex.*, 390 U.S. 474 (1968).

equality of population)¹³. Nie dookreślił natomiast, co należy przez tę istotną równość rozumieć. Jednak, w wyniku serii spraw sądowych, powszechnie ugruntował się pogląd, że dla okręgów szczebla stanowego dopuszczalna różnica między odchyleniami od normy dla największego i najmniejszego okręgu (*overall range*) pod względem liczby ludności nie powinna być większa niż 10%¹⁴. Jednak zdarza się, że stany przyjmują bardziej restrykcyjne reguły.

W dokumentach prawnych określających zasady *redistrictingu* w przypadku wyborów do izb legislatur stanowych, również (podobnie jak w przypadku tzw. okręgów federalnych) zwykle stwierdza się wyraźnie, że okręgi wyborcze powinny mieć *a population as nearly equal as practicable to the ideal population*. Ponadto, w dokumentach stanowych można znaleźć liczne dookreślenia sformułowania *as nearly equal as practicable*. Dla przykładu, w tzw. *Iowa Code*¹⁵, który jest zestawieniem wszystkich obowiązujących i uchwalonych przez stanowy parlament przepisów prawnych, w rozdziale 42, dotyczącym podziału na okręgi, czytamy, że:

1) całkowite odchylenie od normy, czyli tzw. *overall range*, nie powinno przekraczać 5%;

2) średnie, bezwzględne odchylenie od normy dla wszystkich okręgów (*absolute average deviation*) powinno być nie większe niż 1%¹⁶.

W przypadku stanu Montana natomiast, dopuszczalny *overall range* (różnica pomiędzy największym a najmniejszym okręgiem wyrażona np. w procentach) wynosi 6%, ale ustanowiono dodatkowo wymóg, aby za punkt odniesienia dla odchylenia traktować jednolitą normę przedstawicielstwa („idealną” populację dla okręgu). Tym samym, dopuszczalne całkowite odchylenie wynosi +/-3% od jednolitej normy przedstawicielstwa (łącznie 6%)¹⁷.

Należy zauważyć, że powszechnie akceptowane wartości odchyień pomiędzy wielkością okręgów wyborczych w USA, nawet na poziomie poszczególnych stanów, są dużo mniejsze (przyjmując, że *overall range* wynosi maksymalnie 10%) niż te, które wynikają z przepisów polskiego *Kodeksu wyborczego* (całkowite odchylenie ustanowione na poziomie 100% dla wyborów w okręgach jednomandatowych).

¹³ Reynolds vs. Sims.

¹⁴ Zob. Cox vs. Larios, 542 U.S. 947 (2004).

¹⁵ Rozdział 42.4, <https://coolice.legis.iowa.gov/coolice/default.asp?category=billinfo&service=iowacode&ga=83&input=42> (dostęp 14.08.2016).

¹⁶ E. C o o k, *Legislative Guide to Redistricting in Iowa*, Iowa City 2007, s. 7–8.

¹⁷ *Congressional and legislative redistricting criteria*, Montana Districting and Apportionment Commission 2010, <http://leg.mt.gov/content/Committees/Interim/2011-2012/Districting/Other-Documents/1124RWFA-corrected-criteria-updated-2011.pdf> (dostęp 13.08.2016).

Drugą, naczelną zasadą prawa federalnego jest obowiązek uwzględniania mniejszości narodowych, etnicznych i językowych w procesie delimitacji¹⁸. *The Voting Rights Act* został zaprojektowany w głównej mierze też po to, by przeciwdziałać rasowej dyskryminacji w procesie wyborczym. Wiele Stanów jest niestety historycznie obciążonych tą praktyką. Znane są powszechnie dwie podstawowe metody manipulacji kształtem granic okręgów wyborczych (*gerrymandering*) – tzw. metoda pakowania (*packing*) i metoda pęknięcia (*cracking*). Metoda pakowania polega na wykreśleniu granic okręgów w taki sposób, aby np. w jednym okręgu wyborczym skoncentrować zwolenników jednej z partii politycznych – wtedy dana partia posiada wprawdzie znaczną przewagę nad rywalami w danym okręgu, ale w konsekwencji – w innych okręgach – liczba jej wyborców topnieje, co prowadzi ostatecznie do przegranej – uwzględniając cały obszar wyborów. Druga metoda manipulacji wiąże się chęcią rozproszenia zwartej terytorialnie grupy mniejszościowej (konkretnego elektoratu) na obszarze kilku okręgów wyborczych.

Metodę pęknięcia zaobserwowano np. w stanie Teksas po reformie struktury granic okręgów wyborczych w 2003 roku. Republikanie w Teksasie ukształtowali granice okręgów wyborczych obejmujących obszar miasta Austin i okolic w taki sposób, aby rozproszyć większościową grupę wyborców zamieszkujących to miasto i popierających demokratów. W konsekwencji wyborcy na terenie Austin znaleźli się w kilku okręgach, a każdy z tak powstałych okręgów objął nie tylko mieszkańców miasta, ale także dodatkowo grupę wyborców zamieszkujących jego okolice i popierających w większości republikanów¹⁹.

Dwie sekcje *The Voting Rights Act* są poświęcone problemowi zagwarantowania reprezentacji parlamentarnej grupom mniejszościowym. Sekcja II jest stała, niezmienna i obowiązuje wszystkie stany. Sekcja V wiąże jedynie te, które cechuje niechlubna przeszłość w dyskryminowaniu mniejszości rasowych i etnicznych w procesie wyborczym.

W Sekcji II przyznaje się wszystkim obywatelom prawo dochodzenia swoich praw przed sądem, w kontekście nierównego traktowania grup wyborców. W procesie sądowym istotne jest jednak udowodnienie, że obecny podział na okręgi wyborcze nie jest jedynym możliwym i może dyskryminować poszczególne grupy, a alternatywny podział mógłby zagwarantować potencjalną reprezentację dla mniejszości. Sąd w takim procesie ocenia, czy istnieje możliwość, aby okręgi wyborcze mogły lepiej chronić interesy mniejszości w kontekście „siły” głosu. Zanim jednak to uczyni, strona skarżąca musi udowod-

¹⁸ J. L e v i t t, *All About Redistricting*, <http://redistricting.ils.edu/who.php>, s. 46–49 (dostęp 13.08.2016).

¹⁹ End Gerrymandering and The House of Unrepresentatives, <http://paulwitt.wordpress.com/> (dostęp 20.03.2016).

nić, że wszystkie poniższe przesłanki zostały spełnione (tzw. wymóg *totality of circumstances*):

- grupa etniczna lub rasowa jest wystarczająco zwarta terytorialnie (tj. mieszka blisko siebie) i ponowna delimitacja – w przeciwieństwie do obecnej – uwzględniłaby ten czynnik;

- grupa ta jest na tyle liczna, że mogłaby stanowić więcej niż połowę mieszkańców okręgu;

- populacja mniejszości jest politycznie spójna, tzn. w założeniu głosowałyby wspólnie na innego, preferowanego przez siebie kandydata;

- populacja „większości”, głosując solidarnie (tj. blokowo) na swojego kandydata nie byłaby w stanie pokonać kandydata preferowanego przez grupę wyborców „mniejszościowych”, gdyby nie fakt, że ta ostatnia „rozbita” jest terytorialnie na kilka okręgów wyborczych²⁰.

Jeżeli populacje mniejszości i większości głosują na innych kandydatów mówi się, że wybory są rasowo spolaryzowane. Odbywają się one w tzw. okręgach dających możliwość mniejszościom (*minority opportunity districts* lub *majority-minority districts*), czyli takich, w których większość głosujących stanowi mniejszość rasowa lub etniczna²¹.

Dla przykładu, w 2013 roku w USA istniało 113 (ok. 26% wszystkich okręgów) tzw. *majority-minority districts* stosowanych w wyborach do IR Kongresu. Jednym z takich okręgów był okręg nr 16 w stanie Teksas, w którym tzw. *Hispanic* stanowili wówczas ok. 79,5% mieszkańców. Innym przykładem jest okręg nr 5 na Florydzie, gdzie ludność czarnoskóra stanowiła 51,9%²².

Przewaga grupy etnicznej bądź narodowościowej w potencjalnym okręgu nie musi jednak wynikać z faktu, że stanowi ona więcej niż 50% głosujących. Okręg może zamieszkiwać mniej niż 50% osób danej grupy, ale jest ona nadal w stanie wybrać preferowanego przez siebie kandydata (tj. reprezentującego jej interesy), przy uzyskaniu poparcia od innych grup narodowościowych czy etnicznych.

Sekcja V *The Voting Rights Act* związana jest z przeciwdziałaniem wyborczej dyskryminacji osób w stanach, które mają historycznie obciążenia w zakresie ograniczania praw wyborczych dla niektórych grup etnicznych lub

²⁰ E.D. Katz, M. Aisenbrey, A. Baldwin, E. Cheuse, A. Weisbrodt, *Documenting discrimination in voting: Judicial findings under section 2 of the voting rights act since 1982*, „University of Michigan Journal of Law Reform” 2006, vol. 39 (4), s. 2–6; por. Thornburg vs. Gingles, 478 U.S. 30, 50–51 (1986); Grove vs. Emison, 507 U.S. 25, 40–41 (1993).

²¹ L. Keele, I.K. White, *African American turnout in majority-minority districts*, „APSA Annual Meeting Paper” 2011, <http://www.personal.psu.edu/ljk20/MAJ-MINOR.pdf> (dostęp 13.08.2016).

²² Ballotpedia, https://ballotpedia.org/Majority-minority_districts.

rasowych. Wiązało się to z konsekwentnym wprowadzaniem barier w zakresie dostępu do praw wyborczych dla Afroamerykanów i innych grup etnicznych (zniesiono je dopiero w latach 60. i 70. XX wieku) w niektórych stanach oraz faktycznym brakiem szans nie tylko wyborczych, ale i obywatelskich dla osób innego pochodzenia²³. Aby zapobiec tym praktykom w przyszłości wprowadzono wymóg, aby każda poprawka dotycząca stanowego prawa wyborczego uzyskała zatwierdzenie albo Departamentu Sprawiedliwości, albo Sądu Federalnego w Waszyngtonie²⁴. Dotyczy to zarówno kwestii o mniejszym znaczeniu, jak np. ustalenie lokalizacji komisji wyborczej, jak również rozstrzygnięć ważniejszych – zasad rejestracji kandydatów czy zasad i sposobu wyznaczania granic okręgów wyborczych. Procedura ta określana jest terminem *preclearance*, który nie ma swojego dobrego odpowiednika w języku polskim. Możemy ją tłumaczyć jako uzyskanie centralnego zatwierdzenia zmian w stanowym prawie wyborczym. W praktyce, nowy plan podziału na okręgi wyborcze uzyska tę akceptację pod warunkiem, że wprowadzone zmiany nie ograniczają dotychczasowych praw mniejszości etnicznych i nie powodują obniżenia ich potencjalnej siły głosu²⁵. Innymi słowy, ważne jest, aby nowy podział na okręgi wyborcze, wynikający ze zmian demograficznych dla grup mniejszościowych, był nie gorszy niż ten, który wynikałby z zachowania starego podziału przy uwzględnieniu nowego spisu ludności (*census*). Warto zauważyć, że po 10 latach prób poprawiania sytuacji grup dotąd dyskryminowanych stan objęty tzw. Sekcją V może wystąpić do Sądu Federalnego o zdjęcie z niego tej dodatkowej klauzuli (tzw. *bailout*)²⁶.

Oprócz wymogów wskazanych powyżej, które znajdują swoje umocowanie w prawie federalnym, większość stanów wprowadziła dodatkowe kryteria *redistrictingu*. Są nimi zasady przylegania (*contiguity*) i zwartości okręgów (*compactness*). Pierwsza zakłada, że okręgi nie mogą składać się z nieprzylegających do siebie części. Innymi słowy, jakaś część okręgu nie może leżeć na obszarze innego. Zasada zwartości natomiast odnosi się do postulatu zachowania regularnego, geometrycznego kształtu. Przykładowo, okręg w kształcie koła będzie cechował się dużą zwartością. Ogólnie, można przyjąć, że kształt okręgu wyborczego powinien być eliptyczny. W celu przeprowadzenia badania kształtu okręgów wyborczych, poziom zwartości okręgów wyborczych

²³ J. L e v i t t, *All...*, s. 48.

²⁴ Tamże.

²⁵ L.P. W h i t a k e r, *Congressional redistricting and the Voting Rights Act: A legal overview*, Congressional Research Service, 2015, s. 7. Por. *What is Preclearance?*, <http://www.redistrictingonline.org/whatispreclearance.html> (dostęp 18.03.2016).

²⁶ Section 4 Of The Voting Rights Act, <https://www.justice.gov/crt/section-4-voting-rights-act#bailout> (dostęp 13.08.2016).

można zoperacjonalizować za pomocą następującego wskaźnika zwartości Polsbiego-Poppera (C):

$$C = 4\pi \frac{\text{Pole}}{\text{Obwód}^2}$$

Wskaźnik waha się w przedziale [0, 1]. Im wyższa wartość, tym wyższy poziom zwartości. Według miernika zwartości Polsbiego-Poppera, figura geometryczna o najwyższym poziomie zwartości to koło, co łatwo udowodnić. Wskaźnik Polsbiego-Poppera przyjmuje maksymalną wartość 1 dla koła, ponieważ:

$$1 = 4\pi \frac{(\pi \cdot r^2)}{(2\pi \cdot r)^2}$$

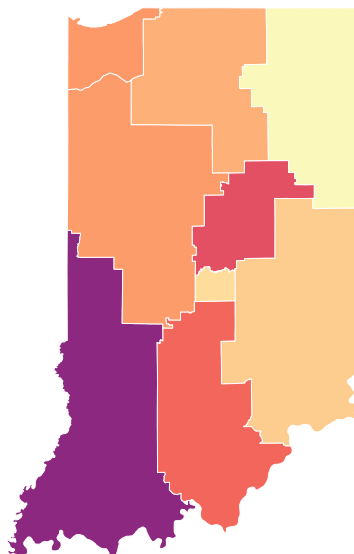
Wskaźnik zwartości można traktować jako jeden z predyktorów prawdopodobieństwa stosowania *gerrymanderingu*, czyli manipulacji granicami okręgów wyborczych. Jak wiadomo *gerrymandering* jest nadal powszechnie stosowany w USA, w wielu stanach, w których za kształt granic okręgów wyborczych odpowiadają jedynie politycy.

Dla przykładu, na rys. 1 przedstawiona została mapa okręgów w stanie Indiana²⁷, zawierająca wyniki analizy zwartości okręgów w tym stanie. Indiana jest stanem, w którym okręgi cechuje stosunkowo wysoki poziom zwartości, w odróżnieniu np. od Karoliny Północnej lub Illinois. Natężenie barwy określającej okręg wyborczy jest uzależnione od wartości wskaźnika zwartości – im ciemniejszy kolor tym niższy poziom zwartości. Mapę wykonano z użyciem języka programowania R i danych tzw. Systemu Informacji Geograficznej (GIS).

Oprócz wymogów *contiguity* i *compactness* w wielu stanach uwzględnia się utworzone jednostki niższego rzędu. Generalnie są to granice istniejących jednostek podziału terytorialnego, samorządowego. Jeżeli np. okręgi wyborcze tworzone są na potrzeby przeprowadzenia wyborów do parlamentów stanowych, to czasem bierze się pod uwagę istniejące granice administracyjne hrabstw (*counties*) czy też dużych aglomeracji miejskich. Zasada niedzielenia jednostek podziału terytorialnego była jedną z pierwszych odnoszących się do procedury *redistrictingu*, gdyż została sformułowana zanim w latach 60. określono wymogi dotyczące równości materialnej wyborców²⁸.

²⁷ Więcej map przedstawiających wyniki analizy zwartości okręgów stosowanych w wyborach do Izby Reprezentantów Kongresu USA autorzy zamieścili w artykule pt. *Badanie zwartości okręgów wyborczych na przykładzie elekcji do Izby Reprezentantów USA*, <http://isp.uni.lodz.pl/2016/05/14/badanie-zwartosci-okregow-wyborczych-na-przykladzie-elekcji-do-izby-reprezentantow-usa/> (dostęp 15.09.2016).

²⁸ J. L e v i t t, *All...*, s. 54.



Rysunek 1. Okręgi wyborcze w stanie Indiana, 114. wybory do Izby Reprezentantów Kongresu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych:
https://www.census.gov/geo/maps-data/data/cbf/cbf_cds.html.

Zgodnie z tą zasadą, większość stanów przyjęła formalnie wymóg, aby – co do zasady – uwzględniać jedynie jednostki takie jak hrabstwa. W części stanów natomiast rozszerzono ten wymóg na niższe szczeble podziału administracyjnego, zgodnie z następującą regułą:

Przy podziale na okręgi należy zachować istniejące granice hrabstw (*counties*). Jeśli nie jest to możliwe, należy zachować granice miast (*cities, towns, townships, municipalities*). Jeżeli proces podziału wymaga jednak i ich podzielenia należy zachować granice miast, następnie wsi (*villages*), a jeśli i to się nie uda, innych jednostek pomocniczych²⁹.

Kolejność czy też przyjęty porządek stratyfikacji uwzględnianych jednostek może być różny. Czasem jednostka niższa w hierarchii może mieć większe znaczenie dla *redistrictingu*. Innym razem może dochodzić do pewnych paradoksów, jak w przypadku stanu Ohio, w którym konieczność zachowania granic jednego z hrabstw (Franklin's County) doprowadziła do podziału miasta, stolicy tego stanu, Columbus³⁰.

²⁹ Tamże.

³⁰ Zob. <http://area53aa.org/main/districts/district-dividing-lines/> (dostęp 13.08.2016).

W procedurze podziału na okręgi wyborcze w poszczególnych stanach używa się różnych jednostek i narzędzi. Należy zauważyć, że plany dotyczące podziału jakiegoś obszaru wyborczego na okręgi wyborcze bazują na danych (np. liczba mieszkańców, etniczność) dostarczanych przez Urząd Statystyczny USA (U.S. *Census Bureau*³¹). Instytucja ta zbiera informacje o wyborcach na wszystkich poziomach podziału terytorialnego (*political geography*) oraz tworzy dodatkowe, sztuczne jednostki do celów statystycznych (*statistical geography*). Zarówno jednostki podziału terytorialnego, jak i statystycznego wykorzystuje się równolegle w procedurze planowania kształtu granic okręgów wyborczych.

Jednostki do celów statystycznych możemy podzielić na:

1) tzw. bloki spisowe (*census blocks*) – jednostki podziału statystycznego liczące około 100 mieszkańców (zazwyczaj są to mieszkańcy poszczególnego bloku mieszkalnego lub domów jednorodzinnych przy jednej ulicy) wyznaczone na podstawie naturalnych granic (układ ulic, granice miasta);

2) grupy bloków (*block groups*) – jednostki składające się z kilkunastu bądź kilkudziesięciu *census blocks*;

3) obszary spisu (*census tracts*) – jednostki grupujące kilka bądź kilkanaście *block groups*³²;

Jednostki podziału administracyjnego możemy podzielić np. na:

1) miasta (*cities, towns, boroughs, townships* – miasto i okolica) lub wsie (*villages*) – określane jako Minor Civil Divisions (MCDs);

2) hrabstwa (*counties*).

W niektórych stanach, jednostki podziału administracyjnego posiadające osobowość prawną (np. miasta, wsie) określa się terminem *Places*³³. Na potrzeby wyborcze oraz w związku z dużą różnorodnością w nazewnictwie i typologii, Urząd Statystyczny wprowadził dodatkową kategorię tzw. *Voting Districts* lub *Voting Tabulation Districts* (VTDs)³⁴. Składają się na nią zarówno okręgi wyborcze (*electoral districts*), jak i obwody głosowania (*wards, precincts*). W związku z tym, że są to jednostki funkcjonujące na podstawie określonych aktów prawnych (innymi słowy nie są jedynie sztucznymi jednostkami statystycznymi) zalicza się je do jednostek administracyjnych (czy też nieformalnie do jednostek podziału terytorialnego).

³¹ <https://www.census.gov/en.html>.

³² P.S. Watson, *How to draw redistricting plans that will stand up in court*, Saint Paul, Minn. 2010, s. 9–10.

³³ Dokładniej, *incorporated Places*, w odróżnieniu od tzw. *census designated Places*, które nie posiadają osobowości prawnej.

³⁴ *Geographic Overview*, chapt. 2, <https://www2.census.gov/geo/pdfs/reference/GARM/Ch2GARM.pdf> (dostęp 13.08.2016).

Jedną z cech różnicujących procedurę *redistrictingu* jest określenie instytucji odpowiedzialnych za podział na okręgi. W USA mamy do czynienia z pięcioma rodzajami takich podmiotów.

W znacznej większości stanów to legislatury (parlamenty) stanowe sprawują pełną kontrolę nad procesem delimitacji – zarówno jeżeli chodzi o okręgi federalne, jak i stanowe. W przypadku okręgów federalnych w aż 42 stanach to parlamenty stanowe mają decydujący głos w tej materii, natomiast w przypadku okręgów stanowych w 37 stanach³⁵. Uchwały w tej sprawie są przegłosowywane zwykłą bądź kwalifikowaną większością (2/3). Mogą także podlegać nadzorowi ze strony Gubernatorów posiadających prawo weta. Model ten – nazwijmy go modelem parlamentarnym (*by state legislature*) – przypomina w jakimś sensie rozwiązania stosowane w polskim samorządzie, w którym uchwała o podziale musi przejść całą ścieżkę legislacyjną, a komisarz wyborczy dysponuje rozstrzygnięciem nadzorczym.

W kilku stanach (np. Iowa, Rhode Island) do procedury parlamentarnej włącza się komisje doradcze (tzw. *advisory commissions*), które przygotowują wstępne plany podziału na okręgi wyborcze. Następnie proponowane przez te komisje rozwiązania są akceptowane, bądź nie, przez parlamenty poszczególnych stanów. Rzadko zdarza się, żeby legislatury nie brały pod uwagę sugestii członków komisji. Tym bardziej że ci ostatni pochodzą z nominacji czysto politycznej³⁶.

O ile komisje doradcze działają w okresie poprzedzającym uchwalenie aktów o podziale na okręgi wyborcze (mają charakter prewencyjny), o tyle występują też komisje nadzorcze oceniające podział *post factum* (tzw. *backup commissions*). Występują one np. w Teksasie, Oregonie czy w stanie Illinois³⁷. Zazwyczaj włączają się one do prac nad *redistrictingiem*, gdy parlamenty stanowe nie przegłosują stosownych uchwał w ustawowo przewidzianym terminie. Mogą też sprawdzić, czy rozwiązania zaproponowane przez polityków mają charakter optymalny i nie naruszają zasady o wyczerpującym zrealizowaniu wszystkich federalnych i stanowych postulatów. W zależności od stanu komisje nadzorcze różnią się pod względem członków wchodzących w ich skład. Mogą być jednoosobowe (jak ma to miejsce w Oregonie), kolegialne (np. złożone z wybieranych urzędników w stanie Teksas) i mieszane (składające się np. z zastępcy gubernatora oraz kilku osób powołanych m.in. przez stanowy parlament (Oklahoma))³⁸.

W niektórych stanach natomiast parlamenty nie uczestniczą w procedurze podziału na okręgi wyborcze, a odpowiadają za nią inne, pozaparlamentarne

³⁵ J. L e v i t t, *All...*

³⁶ Tamże.

³⁷ Tamże.

³⁸ *Redistricting Law 2010*, by The National Conference of State Legislatures, s. 161–169.

podmioty. W tym kontekście możemy wyróżnić np. tzw. komisje polityczne (*politician commissions*), w których skład wchodzi wybieralni urzędnicy lub politycy głównych partii politycznych. Komisarzy wybiera się albo przez losowanie, albo desygnują ich przedstawiciele stanowych ugrupowań parlamentarnych (przy zachowaniu równego parytetu dla demokratów i republikanów). W wyjątkowych sytuacjach (np. niemożność dojścia do konsensusu) dodatkowych członków nominuje gubernator lub sędzia (stanowego) Sądu Najwyższego. Warto zauważyć, że członkowie tej komisji są mianowani według klucza politycznego. Stosunkowo łatwo zatem rozpoznać osobę reprezentującą określoną grupę interesu³⁹.

Inny charakter ma tzw. komisja niezależna (*independent commission*). Występuje ona w szczególności w zachodnich stanach USA (Alaska, Arizona, Kalifornia). Nie tylko jest to komisja ukonstytuowana poza parlamentem, ale także działa na zasadzie politycznej niezależności. Przykładowo, osoby wchodzące w skład komisji nie mogą, w okresie przynajmniej kilku lat po zakończeniu w niej pracy, kandydować w wyborach bądź sprawować funkcji publicznych⁴⁰. Nie można też łączyć wykonywania obowiązków parlamentarzysty z zasiadaniem w tym gremium. Nałożenie tych ograniczeń ma na celu zapewnienie całkowitej apolityczności. Dodatkowo stosowanym instrumentem w przypadku komisji niezależnych jest często kadencyjność ich członków⁴¹.

Scharakteryzowane zasady (standardy, wymogi) zostały przedstawione w tab. 1 dla wybranych stanów. Zebrane w niej informacje ukazują dużą różnorodność stosowanych rozwiązań. W szczególności dotyczy to zarówno kryterium określania podmiotów uczestniczących w procedurze *redistrictingu*, jak i dozwolonych odchyień od tzw. jednolitej normy przedstawicielstwa. Mamy zatem stany takie jak Kalifornia czy Wirginia, które bardzo rygorystycznie podchodzą do wymogu zachowania równości materialnej wyborców, wymagając niemal matematycznej zgodności z tzw. idealną populacją dla okręgu (w Kalifornii całkowite odchylenie nie może być większe 1%) oraz stany, które formalnie przyzwalają na większą swobodę w tej materii jak np. w New Jersey, gdzie dozwolone odchylenie od normy wynosi aż +/-20% (*overall range* wynosi 40%). Jednak, należy zauważyć, że mimo tego, wszystkie z badanych stanów przestrzegają zasady *substantial equality of population*, a odchylenia nie przekraczają tam 10%.

³⁹ B. Brickner, *Reading Between the Lines. Congressional and State Legislative Redistricting their Reform in Iowa, Arizona and California and Ideas for Change in New Jersey*, Doctoral dissertation, Columbia University, New York 2010, s. 52.

⁴⁰ Członkowie komisji niezależnej w Kalifornii muszą na przykład, zanim zostaną do niej mianowani, brać udział w przynajmniej dwóch z trzech ostatnich wyborach ogólnofederalnych oraz nie mogą także zmieniać partyjnej afiliacji na pięć lat przed ich wyborem, za: J. Le vitt, *All...*

⁴¹ Tamże.

T a b e l a 1. Porównanie podstawowych reguł zmiany/tworzenia granic okręgów w wybranych stanach

Wyszczególnienie	Karolina Północna	Virginia	Indiana	New Jersey	Maine	Kalifornia
Organ odpowiedzialny za wyznaczenie okręgów federalnych	legislatury stanowe	legislatury stanowe; dodatkowo, gubernator powołuje swoją 11-osobową komisję doradczą.	legislatury stanowe i 5-osobowa komisja nadzorcza.	13-osobowa komisja polityczna	legislatury stanowe wspomagane przez 15-osobową komisję doradczą.	14-osobowa komisja niezależna
Organ odpowiedzialny za wyznaczenie okręgów stanowych	legislatury stanowe	legislatury stanowe; dodatkowo gubernator powołuje własną 11-osobową komisję doradczą	legislatury stanowe	10- lub 11-osobowa komisja polityczna	legislatury stanowe wspomagane przez 15-osobową komisję doradczą	14-osobowa komisja niezależna
Weto Gubernatora	nie	tak	tak	nie	tak	nie
Dopuszczalne odchylenie dla okręgów tworzonych do legislatur stanowych ⁴²	<i>overall range</i> 10%, lecz +/- 5% od jednolitej normy przedstawicielstwa	<i>overall range</i> dla senatu 4% (+/-2%) dla izby reprezentantów 2% (+/-1%)	<i>overall range</i> : 10%	<i>overall range</i> : 40% (+/-20%)	<i>overall range</i> : 10%	<i>overall range</i> : 1%
<i>Overall Range</i> do izby niższej parlamentów stanowych obliczony na podstawie spisu powszechnego 2010*	9,9%	2%	1,74%	5,2%	9,9%	0,45%
Sekcja V	tak	tak	nie	nie	nie	tak
Zasada przylegania okręgów	tak	tak	tak	tak	tak	tak
Zasada zwartości okręgów	tak	tak	nie	tak	tak	tak

⁴² Zob. *Legislature vs. Reinecke* 10 Cal.3d 396 (1973); *State of California Citizens Redistricting Commission Final Report on 2011 Redistricting*; Konstytucja Stanu New Jersey, art. 4, ust. 2, pkt 1; Senate committee on privileges and election. Committee resolution no. 1 – Senate District Criteria 2011; *Stephenson vs. Bartlett*, 582 S.E.2d 247, 249–251 (2003).

Tabela 1 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7
Uwzględnienie jednostek niższego rzędu (politycznych)	tak; hrabstwa (<i>counties</i>)	komisja doradcza gubernatora bierze je (hrabstwa, miasta) pod uwagę.	nie	tak; hrabstwa, gminy (<i>counties, municipalities</i>)	tak; zgodnie z regułą „jeśli możliwe”. dodatkowo, przy podziale na okręgi wyborcze należy uwzględnić naturalne granice topograficzne (góry, rzeki, lasy) i infrastrukturę komunikacyjną.	tak; zgodnie z regułą „jeśli możliwe”.

* 2010 Redistricting Deviation Table, The National Conference of State Legislatures, <http://www.ncsl.org/research/redistricting/2010-ncsl-redistricting-deviation-table.aspx> (dostęp 13.08.2016).

Źródło: opracowanie własne.

W niektórych stanach można zaobserwować różnorodność instytucjonalną również pod względem stosowania przez gubernatorów (Wirginia, Indiana, Maine) bądź niestosowania (Karolina Północna, New Jersey, Kalifornia) prawa weta wobec uchwalonych dokumentów o podziale obszaru stanu na okręgi wyborcze. Prawo to przypomina po części uprawnienia polskich komisarzy wyborczych. Nie jest jednak instytucją powszechnie stosowaną w Stanach Zjednoczonych, gdyż to sądy zazwyczaj oceniają zgodność poszczególnych planów z obowiązującymi przepisami. Innym czynnikiem różnicującym analizowane stany jest sposób uwzględniania istniejących granic politycznych/administracyjnych przy wytyczaniu okręgów wyborczych.

Opisane zasady stanowią zestaw kryteriów, które należy, bądź powinno się, uwzględniać w procedurze *redistrictingu*. Niemniej poszczególne stany, tworząc na ich podstawie swoje prawodawstwo, wprowadzają swoiste, często niepowtarzalne rozwiązania instytucjonalne. Ich mnogość oraz oryginalność mogą świadczyć o dużej świadomości obywatelskiej Amerykanów w kwestii znaczenia okręgów wyborczych dla jakości rywalizacji wyborczej w krajach demokratycznych.

PODSUMOWANIE

Kryteria *redistrictingu* stosowane w USA, takie jak: zasada równości materialnej wyborców, przeciwdziałanie dyskryminacji rasowej i etnicznej, zasada zwartości i przylegania okręgów, reguła zgodności z granicami jednostek podziału administracyjnego, czy też kryterium uwzględniania interesów lokalnych społeczności, cechuje odmienny poziom istotności. Można stwierdzić, że w USA, podobnie jak w Polsce, występuje supremacja zasady równości materialnej. Dokumenty prawne, w tym orzeczenia sądów ustalające reguły podziału mandatów między okręgi wyborcze w wyborach w USA przywiązują do niej szczególną uwagę. W odróżnieniu jednak od polskiego prawa wyborczego, amerykańskie normy prawne chronią przed występowaniem znacznych odchyłeń od tzw. „idealnej” populacji obliczonej dla okręgu. Zwykle, wyrażone w procentach odchylenie, np. w wyborach do legislatur stanowych, nie może przekraczać $\pm 5\%$, co w porównaniu ze zróżnicowaniem liczby wyborców/mieszkańców przypadających na jeden mandat na przykład w wyborach gminnych w Polsce jest wartością bardzo niską (w Polsce dla okręgów jednomandatowych dopuszczalne jest odchylenie $\pm 50\%$). Trzeba jednak zauważyć, że jest to powiązane z – obowiązującą w polskim prawie wyborczym – regułą, że okręg wyborczy, co do zasady, składa się z jednostek pomocniczych gminy, a te jednostki można łączyć lub dzielić tylko wyjątkowo, gdy wynika to z konieczności „zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa”. Taka konstrukcja w naturalny sposób utrudnia stosowanie *gerrymanderingu*.

Amerykanie podchodzą do praktycznego przestrzegania zasady równości materialnej bardzo rygorystycznie. Niezależnie od prawnie dozwolonego odchylenia od proporcjonalności przy podziale mandatów między okręgi wyborcze, sądy zazwyczaj w swoim orzecznictwie nakazują respektowanie zasady równości materialnej w znacznym stopniu (*substantial equality of population*), co oznacza, że nawet bardzo niewielkie odchylenia mogą być przez sąd uznane za nielegalne, jeżeli nie są wystarczająco dobrze uzasadnione. W Polsce natomiast, w przypadku wyborów w okręgach jednomandatowych, jeżeli odchylenie od normy mieści się w wynikającym z przepisów kodeksu przedziale [0,5, 1,5), organy nadzoru nie mają możliwości podważenia prawomocności uchwały o podziale gmin na okręgi wyborcze ze względu na istotne naruszenie równości materialnej wyborców.

Innym ważnym kryterium branym pod uwagę przy wyznaczaniu okręgów wyborczych w USA jest przestrzeganie zasady o niedyskryminowaniu grup mniejszościowych (rasowych lub etnicznych). Sekcja II i V *Voting Rights Act* nakazuje, aby interesy wyborcze tych grup chronić w sposób szczególny. W przeciwnym razie sądy (lub/i gubernatorzy) mogą zakwestionować (unie-

ważnić) obowiązujący podział na okręgi wyborcze. W procesie sądowym ważne jest jednak, aby grupy (jednostki) dyskryminowane udowodniły, że istnieje możliwość dokonania alternatywnego podziału, który może być korzystniejszy z punktu widzenia ich interesów. Co do zasady, przepisy dotyczące dyskryminacji mają w założeniu zapobiegać próbom stosowania *gerrymanderingu*. Temu celowi służą też wymogi przylegania (*contiguity*) i zwartości okręgów (*compactness*).

Przedstawione w artykule instytucjonalne uwarunkowania procesu wyznaczania okręgów wyborczych w USA prowadzą do wniosku, że szczegółowe zasady tworzenia/zmiany granic okręgów, pomimo powszechnie akceptowanych reguł federalnych, mogą istotnie różnić się w zależności od stanu. Różnorodność stosowanych rozwiązań utrudnia wyróżnienie modeli *redistrictingu*, które znajdują zastosowanie w wyborach w USA. Aby przezwyciężyć ten problem, za podstawowy wyznacznik – naszym zdaniem – można przyjąć kryterium organów odpowiedzialnych za dokonywanie podziału na okręgi. Przyjęcie tego kryterium za punkt odniesienia, pozwala ostatecznie wyróżnić następujące modele podstawowe: parlamentarny, doradczy, nadzorczy, polityczny oraz niezależny.

BIBLIOGRAFIA

- Balinski M., Young H.P., *Fair representation: meeting the ideal of one man, one vote*, Washington, DC 2010.
- Brickner B., *Reading Between the Lines. Congressional and State Legislative Redistricting their Reform in Iowa, Arizona and California and Ideas for Change in New Jersey*, Doctoral dissertation, Columbia University, New York 2010.
- Bullock C.S., *Redistricting: The Most Political Activity in America*, Lanham, Md 2010.
- Cook E., *Legislative Guide to Redistricting in Iowa*, Iowa City 2007.
- Handley L., Grofman B. (ed.), *Redistricting in Comparative Perspective*, Oxford 2008. *Iowa Code – 2016, Title II*.
- Katz E.D., Aisenbrey M., Baldwin A., Cheuse E., Weisbrodt A., *Documenting discrimination in voting: Judicial findings under section 2 of the voting rights act since 1982*, „University of Michigan Journal of Law Reform” 2006, vol. 39(4).
- Keele L., White I.K., *African American turnout in majority-minority districts*, „APSA Annual Meeting Paper” 2011.
- Levitt J., *A Citizen's Guide to Redistricting*, New York 2010.
- Levitt J., *All About Redistricting*, <http://redistricting.ills.edu/index.php>
- McKee S.C., Colburn D.R., McManus S.A., *Jigsaw Puzzle Politics in the Sunshine State*, Gainesville, FL 2015.
- Michalak B., *Dlaczego obecny model podziału na okręgi wyborcze do Parlamentu Europejskiego w Polsce jest wadliwy i czy jest dla niego alternatywa?*, „Studia Wyborcze” 2010, t. 10.
- Michalak B., Sokala A., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013.

- National Conference of State Legislatures, 2012. *2010 redistricting deviation table*, <http://www.ncsl.org/research/redistricting/2010-ncsl-redistricting-deviation-table.aspx>
- Pierzgalski M., *Badanie zwartości okręgów wyborczych na przykładzie elekcji do Izby Reprezentantów USA*, <http://isp.uni.lodz.pl/2016/05/14/badanie-zwartosci-okregow-wyborczych-na-przykladzie-elekcji-do-izby-reprezentantow-usa/>.
- Pierzgalski M., *Gerrymandering, czyli manipulowanie strukturą granic okręgów wyborczych*, „*Studia Socjologiczne*” 2015, nr 3(218).
- Rae D.W., *The political consequences of electoral laws*, New Haven 1967.
- Rakowski M., *Okręgi wyborcze w wyborach do rad miast na prawach powiatu*, „*Studia Wyborcze*” 2013, t. 15.
- Redistricting Law 2010, <http://www.ncsl.org/research/redistricting/redistricting-law-2010.aspx>.
- Skotnicki K. *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, Toruń 2010.
- Sokala A., *Kontrowersje wokół kształtu polskiej administracji wyborczej*, „*Studia Wyborcze*” 2014, t. 18.
- Stephanopoulos N.O., *Our electoral exceptionalism*, „*University of Chicago Law Review*” 2013, no. 80.
- Sześciło, D., *Modele administracji wyborczej w wybranych państwach*, „*Studia Wyborcze*” 2013, t. 15.
- The Geographic Areas Reference Manual*, U.S. Census Bureau, <https://www.census.gov/geography/reference/garm.html>.
- Uziębło P., *Zasada równości wyborów parlamentarnych: w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2012.
- Watson P. S., *How to draw redistricting plans that will stand up in court*, Saint Paul, Minn. 2010.
- Whitaker L.P., *Congressional Redistricting and the Voting Rights Act: A Legal Overview*, „*Congressional Research Service*” 2015, April.
- Winburn J., *The realities of redistricting: Following the rules and limiting gerrymandering in state legislative redistricting*, Lanham, Md 2008.
- Voting Rights Act of 1965*.
- Voting Rights Act of 1965*, https://ballotpedia.org/Voting_Rights_Act.

SPRAWY SĄDOWE

- Avery vs. Midland County, Tex., 390 U.S. 474 (1968).
- Cox vs. Larios, 542 U.S. 947 (2004).
- Grove vs. Emison, 507 U.S. 25, 40–41 (1993).
- Legislature vs. Reinecke 10 Cal.3d 396 (1973).
- Karcher vs. Daggett, 462 U.S. 725, 730 (1983).
- Reynolds vs. Sims, 377 U.S. 533 (1964).
- Stephenson vs. Bartlett, 582 S.E.2d 247, 249–51(2003).
- Thornburg vs. Gingles, 478 U.S. 30, 50–51 (1986).
- Wesberry vs. Sanders, 376 U.S. 1 (1964).

Streszczenie

Kształt i rozmiar okręgów wyborczych są zmiennymi mogącymi istotnie oddziaływać na wyniki wyborów. Z tego powodu, istotne znaczenie w objaśnianiu konsekwencji działania systemu wyborczego ma analiza procedur zmiany/tworzenia granic okręgów wyborczych. Celem artykułu jest analiza instytucjonalnych uwarunkowań tzw. *redistrictingu*, czyli procesu zmiany granic okręgów wyborczych w kilku wybranych amerykańskich stanach. W artykule odpowiadamy m.in. na następujące pytania: Jakie podstawowe procedury tworzenia okręgów wyborczych można zidentyfikować w USA? Jakie reguły tworzenia struktury okręgów wyborczych mają szczególne znaczenie z punktu widzenia ochrony przed *gerrymanderingiem* i *malapportionmentem*? Jakie podobieństwa (różnice) występują między modelami *redistrictingu* w Polsce i w USA?

Słowa kluczowe: system wyborczy, *redistricting*, okręgi wyborcze.

INSTITUTIONAL DETERMINANTS OF REDISTRICTING IN THE UNITED STATES OF AMERICA (summary)

The shape and the magnitude of electoral districts may have a significant influence on the election results. Therefore, this is important to take the problem of districting/redistricting into account when studying the consequences of electoral systems. Our aim is to examine institutional determinants of redistricting in a few selected U.S. states. In this paper, we seek to find answers to the following questions: What are the legal requirements for districting/redistricting in U.S. states? Which legal rules of redistricting help to prevent gerrymandering and malapportionment? What similarities (differences) exist between models of districting/redistricting in Poland and in the USA?

Keywords: electoral system, redistricting, electoral districts.

ZAŁĄCZNIK

Tabela 2. Overall range w wyborach do stanowych Izb Reprezentantów (redistricting w 2010 r.)

Alabama	1,98	Montana	5,44
Alaska	9,04	Nebraska	brak danych
Arizona	8,78	Nevada	1,33
Arkansas	8,36	New Hampshire	9,9
California	0,449	New Jersey	5,199
Colorado	4,98	New Mexico	6,68
Connecticut	5,99	New York	7,94
Delaware	9,93	North Carolina	9,9
Florida	3,98	North Dakota	8,86
Georgia	1,98	Ohio	16,44
Hawaii	21,57	Oklahoma	1,81
Idaho	9,7	Oregon	3,1
Illinois	0	Pennsylvania	7,88
Indiana	1,74	Rhode Island	4,98
Iowa	1,93	South Carolina	4,99
Kansas	2,87	South Dakota	9,47
Kentucky	10	Tennessee	9,17
Louisiana	9,89	Texas	9,92
Maine	9,9	Utah	1,55
Maryland	8,87	Vermont	18,9
Massachusetts	9,74	Virginia	2
Michigan	9,96	Washington	0,068
Minnesota	1,42	West Virginia	9,99
Mississippi	9,95	Wisconsin	0,76
Missouri	7,8	Wyoming	9,84

Źródło: National Conference of State Legislatures, 2012. 2010 redistricting deviation table. <http://www.ncsl.org/research/redistricting/2010-ncsl-redistricting-deviation-table.aspx> (dostęp 2.06.2016).

Maciej Rakowski*

DRUGA TURA WYBORÓW SAMORZĄDOWYCH – GWARANCJA DEMOKRACJI CZY ZBĘDNA DEKORACJA?

UWAGI WSTĘPNE

Od 1998 roku polscy wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast (w odniesieniu do których dalej będziemy używać zbiorczego pojęcia „wójtowie”¹) wybierani są w bezpośrednim głosowaniu przez mieszkańców gminy, przeprowadzanym – co do zasady – łącznie z wyborami do rady gminy².

Wybory wójtów, co oczywiste, odbywają się w okręgach jednomandato- wych. Może wówczas obowiązywać zasada większości względnej (gdy mandat zdobywa kandydat z największą liczbą głosów) albo większości bezwzględnej, gdy warunkiem zwycięstwa jest uzyskanie ponad połowy ważnych głosów³. Przyjęcie drugiego modelu rodzi konieczność określenia zasad przeprowadzania drugiej tury wyborów. Współcześnie w Polsce funkcjonują oba przywołane rozwiązania. Anglosaska reguła *first past the post* – w wolnym przekładzie: „kto pierwszy ten lepszy” – stosowana jest w wyborach senatorów oraz radnych w tych gminach, w których nie zachowano wyborów proporcjonalnych (zatem z wymogu uzyskania większości bezwzględnej zrezygnowano w przypadku wyborów do kolegialnych organów przedstawicielskich – Senatu i rad gmin. Warunkiem zdobycia mandatu jest uzyskanie naj-

* Dr, Katedra Badań nad Rozwojem Państwa i Prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki, adw-rakowski@o2.pl.

¹ Por. art. 11a ust. 3 ustawy z dnia 8.03. 1990 r. *O samorządzie gminnym*, tekst jedn. Dz. U. 2015,poz. 1515 z późn. zm.

² Rozwiązanie to wprowadzono na podstawie przepisów ustawy z 20.06.2002 *O bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, Dz. U. nr 113, poz. 984.

³ D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 163–166.

większej liczby głosów. Teoretycznie, przy wielu kandydatach, zwycięzca może uzyskać zaledwie kilkanaście lub nawet kilka procent głosów, a jego przewaga nad konkurentami może być minimalna. W takim systemie wyborczym konieczne jest rozstrzygnięcie przypadku ewentualnej równości głosów, uniemożliwiającej wskazanie, których dwóch kandydatów miałyby wziąć udział w drugiej turze wyborów.

Model większości bezwzględnej znalazł zastosowanie przy wyborach prezydenta Rzeczypospolitej oraz przy wyborach wójtów. Skorzystano z niego zatem w przypadku wyborów na urząd jednoosobowy, kierowniczy w ramach egzekutywy.

W przypadku wyborów prezydenckich wymóg uzyskania większości bezwzględnej wynika z ustawy zasadniczej. W art. 127 Konstytucji zapisano, że na prezydenta zostaje wybrany kandydat, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów, a jeśli nie dojdzie do wyboru, przeprowadza się ponowne głosowanie, które odbywa się czternastego dnia po pierwszym głosowaniu (ust. 4). W głosowaniu ponownym wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali kolejno największą liczbę głosów (ust. 5). Prezydentem zostanie ten z nich, który w ponownym głosowaniu uzyska więcej głosów (ust. 6). W ustawie zasadniczej pojawia się w tym miejscu pojęcie „więcej głosów”, jednak nietrudno dostrzec, że w sytuacji, gdy warunkiem ważności głosu jest wskazanie jednego kandydata, zdobywający „więcej głosów” spełniałby jednocześnie warunek uzyskania bezwzględnej większości. Ustrojodawca wskazał też postępowanie w przypadku, w którym jeden z uczestników drugiej tury zmarł, zrezygnował albo utracił prawo wyborcze (ust. 5), nie dał jednak odpowiedzi na pytanie o rozstrzygnięcie problemu równowagi głosów.

Wybory wójta (burmistrza, prezydenta) jedynie w części uregulowane zostały tak, jak wybory prezydenta Rzeczypospolitej. W art. 473 kodeksu wyborczego (dalej k.w.) czytamy, że za wybranego na wójta uważa się tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów (§ 1), a jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał tak określonej liczby ważnie oddanych głosów, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie (§ 2), w którym wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę ważnie oddanych głosów (§ 3 zd. 1). W tym jednak przypadku prawodawca przewidział, że w praktyce, z uwagi na równą liczbę głosów, uprawnione do udziału w drugiej turze mogłyby być więcej niż dwie osoby. Wówczas o dopuszczeniu kandydata do wyborów w ponownym głosowaniu rozstrzyga większa liczba obwodów głosowania, w których jeden z kandydatów otrzymał większą liczbę głosów, a jeżeli liczba tych obwodów byłaby równa – losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą (§ 3 zd. 2). Za wybranego

w ponownym głosowaniu uważa się tego kandydata, który otrzymał większą liczbę ważnie oddanych głosów (§ 4). Również w tym głosowaniu może dojść do uzyskania równej liczby głosów przez obu konkurentów. W takim przypadku za wybranego uważa się tego kandydata, który w większej liczbie obwodów głosowania otrzymał więcej głosów niż drugi kandydat. Jeżeli liczby tych obwodów okażą się równe, o wyborze wójta rozstrzygnie losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą (§ 7).

Odmienne od wyborów prezydenckich uregulowano sytuację, w której jeden z dwóch kandydatów uczestniczących w ponownym głosowaniu wycofa zgodę na kandydowanie, utraci prawo wyborcze albo umrze. W wyborach samorządowych nie dopuszcza się wówczas kandydata z kolejno największą liczbą głosów, ale w ponownym głosowaniu bierze udział tylko jeden kandydat (§ 4). Takie rozwiązanie trudno ocenić pozytywnie. W praktyce może się okazać, że umrze lub zrezygnuje kandydat, który w pierwszej turze był bliski zwycięstwa (uzyskał np. 49% głosów), a na placu boju – jako jedyny – pozostanie jego konkurent, którego poparcie mogło być znacznie mniejsze (np. 15% głosów). Wady tego rozwiązania będą widoczne zwłaszcza wtedy, gdy kandydat z 49% głosów zawdzięczał wynik nie tyle osobistej popularności, ale pozycji ugrupowania, które go zgłosiło. Wyborcy, którzy go popierali nie będą gotowi, by głosować na kandydata ugrupowania przeciwnego. Należy także dostrzec, że ustawodawca nie zdecydował się uregulować przypadku, którym przed II turą wyborów nastąpiłby zgon lub rezygnacja obu kandydatów, choć i taka sytuacja jest w praktyce możliwa.

Przedstawione rozwiązanie jest wynikiem przejścia do kodeksu wyborczego przepisów obowiązujących wcześniej w ustawie z 20 czerwca 2002 roku *O bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (zob. art. 4). Z jednym istotnym wyjątkiem – w ustawie z 2002 roku inaczej uregulowano sytuację, w której w okresie pomiędzy pierwszą a drugą turą wyborów jeden z dwóch kandydatów wycofał się, zmarł lub utracił prawo wyborcze. Przed wejściem w życie kodeksu wyborczego w takim przypadku zastępował go kandydat, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu (art. 4 ust. 4 ustawy z 2002 r.); nie przewidziano jednak (jak w przypadku wyborów prezydenckich) odpowiedniego odroczenia wyborów, przez co kandydat dopuszczony jako zastępca mógłby być pozbawiony możliwości prowadzenia kampanii wyborczej.

Naszym zadaniem jest przedstawienie, jak w praktyce funkcjonują przepisy regulujące warunki wyboru wójta w pierwszej i drugiej turze. Poszukujemy odpowiedzi na pytanie, czy w praktyce druga tura wyborów wójta jest w stanie przynieść zmianę kolejności kandydatów. Intuicyjnie założyć można, że w gminach, w których w pierwszej turze dwaj kandydaci uzyskali zbliżone poparcie (np. 33% i 34%), w drugiej turze możliwe jest każde rozstrzygnięcie.

Tam jednak, gdzie jednemu z kandydatów niewiele zabrakło do wyboru już w pierwszej turze, a jego przewaga nad drugim z konkurentów była zdecydowana (np. 49,5% do 18%), trudno oprzeć się wrażeniu, że druga tura będzie jedynie zbędną formalnością. Spróbujemy ustalić, jaką przewagę w praktyce dawało się jeszcze „odrobić”, a powyżej jakiej różnicy poparcia zmiana kolejności kandydatów przestawała być prawdopodobna.

PRZEDMIOT BADAŃ

Analizując praktykę wyborów wójtów sięgnęliśmy do wyników wyborów samorządowych przeprowadzonych w dniach 16 i 30 listopada 2014 roku. Z uwagi na liczbę wszystkich polskich gmin (2479) konieczne było zawężenie materiału badawczego. Zdecydowaliśmy się zająć wyborami przeprowadzonymi w gminach z czterech województw – łódzkiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i zachodniopomorskiego, które położone są w różnych częściach kraju. Łącznie znajdują się w nich 553 gminy (czyli ok. 22% wszystkich polskich gmin, w łódzkim – 177, w podkarpackim – 160, w świętokrzyskim – 102, w zachodniopomorskim – 114). O wybór na funkcję wójta ubiegało się w nich łącznie 1764 kandydatów (średnio – 3,19 kandydata w gminie⁴), zatem założyć można, że jest to próba wystarczająca do uchwycenia występujących prawidłowości.

Opracowanie ma służyć ustaleniu, jakie rozstrzygnięcia są możliwe w wyborczej praktyce – w warunkach obowiązywania określonej treści przepisów. Co do zasady nie zajmowaliśmy się politycznymi przyczynami opisywanych zjawisk (nie dociekaliśmy więc, dlaczego w jednym z miast urzędujący prezydent zwyciężył w pierwszej turze wyborów, mimo że miał aż ośmiu konkurentów, a w innym żaden z kandydatów nie przekroczył 21% głosów).

Podstawę analiz i zestawień stanowiły wyniki głosowania i wyborów opublikowane na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej⁵. Przy omawianiu wyników głosowań posługiwaliśmy się nie liczbami otrzymanych głosów, ale wynikami wyrażonymi w procentach – wówczas łatwiej porównywać dane z mniejszych i większych gmin.

⁴ W województwach: podkarpackim – 470, czyli średnio 2,94 kandydata w gminie, łódzkim – 563, czyli średnio 3,18 kandydata w gminie, świętokrzyskim – 342, czyli średnio 3,35 kandydata w gminie, zachodniopomorskim – 389, czyli średnio 3,41 kandydata w gminie.

⁵ http://samorzad2014.pkw.gov.pl/360_Wybory_Burmistrza_-_I_tura oraz http://samorzad2014.pkw.gov.pl/361_Wybory_Burmistrza_-_II_tura; stan na 20.06. 2016 r.

WYBORY JAKO PLEBISCYT

Istotą demokratycznych wyborów jest rywalizacja kandydatów. Gdy o mandat ubiega się tylko jedna osoba, trudno mówić o „wybieraniu”, wiadomo też, że nie będzie konieczne przeprowadzanie drugiej tury wyborów. W takim przypadku wyborca powinien mieć jednak możliwość wyartykułowania oceny kandydata, to jest dokonania podczas aktu głosowania rzeczywistego wyboru pomiędzy przynajmniej dwiema możliwościami. Obowiązujący kodeks wyborczy przewiduje wówczas głosowanie „za” lub „przeciw” kandydatowi. Zgodnie z art. 487 k.w. przy nazwisku jedynego kandydata znajdują się dwie kratki – oznaczone słowami „tak” oraz „nie”, a wyborca głosuje stawiając znak „x” w jednej z nich. Zgodnie z art. 482 § 3 k.w. warunkiem wyboru jest uzyskanie przez kandydata więcej niż połowy ważnie oddanych głosów. Jeśli warunek ten nie zostanie spełniony, wyboru wójta dokona rada gminy (art. 482 § 4 k.w.), przy czym polskie prawo wyborcze – niestety – nie przywidyuje w takim przypadku wyłączenia od kandydowania osoby, która będąc jedynym kandydatem nie została wybrana na wójta.

Zgłoszenie tylko jednego kandydata jest bardziej prawdopodobne w przypadku niewielkiej gminy. Urzędujący wójt ma oczywisty interes, by być jedynym kandydatem. O ile jednak w większym mieście prezydent nie ma w praktyce możliwości zniechęcenia wszystkich potencjalnych konkurentów, to w mniejszym środowisku takie działania mają większe szanse powodzenia (polityczny przeciwnik wójta może na przykład obawiać się, że on – lub bliska mu osoba – utraci pracę w gminnej jednostce organizacyjnej lub nie uzyska podwyżki wynagrodzenia). Warto przy tym dostrzec, że w mniejszych gminach zazwyczaj nie istnieją struktury partii politycznych, które z założenia byłyby zainteresowane zgłoszeniem w wyborach swoich kandydatów na wójta.

W badanych województwach w 43 gminach (7,77% ogółu) zdarzyło się, że o wybór na wójta ubiegał się tylko jeden kandydat. W każdym przypadku uzyskał on więcej głosów „za” niż „przeciw” i został wybrany na urząd wójta⁶. Nie w każdym regionie skala omawianego zjawiska była taka sama. Większy pluralizm zaobserwowaliśmy w przypadku województwa świętokrzyskiego – tylko w pięciu gminach startował jeden kandydat (4,90% gmin),

⁶Należy przy tym zwrócić uwagę, że przy wyborach z udziałem jednego kandydata sposób publikowania wyników głosowania przez Państwową Komisję Wyborczą jest daleki od doskonałości. Na stronie internetowej Komisji odnajdujemy w każdym przypadku informację, że kandydat uzyskał 100% głosów, a ustalenie rzeczywistych wyników głosowania wymaga porównania liczby podanej jako liczba głosów z liczbą oddanych głosów ważnych (podczas gdy należało podać, ile kandydat uzyskał głosów „za”, a ile „przeciw”).

natomiast w województwie podkarpackim takich przypadków było aż 16 (10% gmin tego województwa)⁷.

Tam gdzie był tylko jeden kandydat na wójta wyborcy korzystali z możliwości oddawania głosów przeciw jego wyborowi. W siedmiu gminach jedyny kandydat otrzymał powyżej 90% głosów „za” (rekordzistą okazał się być Marek Iwasieczko z gminy Medyka z 94,86%, nieco gorszy wynik – 93,61% – osiągnął Andrzej Modrzejewski w gminie Sulmierzyce). W dwudziestu czterech gminach jedyny kandydat uzyskał od 80 do 90% głosów „za”, a w jedenastu – wynik w przedziale 70–80%. Nawet jednak najgorzej oceniony przez wyborców kandydat – Andrzej Benedyk z gminy Żołynia (zaledwie 64,82% głosów „za”) – także został wybrany wójtem. Można zatem zakładać, że pozbawieni personalnego wyboru mieszkańcy w praktyce nie sprzeciwia się wyborowi jedynego zgłoszonego kandydata (wyjątek, który zdarzył się w drugiej turze wyborów, przedstawiamy niżej).

WYBORY WÓJTA SPOŚRÓD DWÓCH KANDYDATÓW

Szczególony charakter mają wybory, w których o mandat wójta ubiegają się dwie osoby. Z jednej strony jest wówczas wyraźna rywalizacja między kandydatami, a uczestnicy głosowania mają możliwość dokonywania rzeczywistego wyboru, a z drugiej – wiadomo, że do rozstrzygnięcia dojdzie już w pierwszej turze wyborów. Z pewnym uproszczeniem można stwierdzić, że jest tak, jak gdyby druga tura odbywała się już w dniu pierwszej tury wyborów. Dla porządku należy jednak zauważyć, że nawet jeśli do wyborów zgłosi się tylko dwóch kandydatów, to teoretycznie zdarzyć się może, iż konieczne będzie przeprowadzenie drugiej tury wyborów. Stanie się tak wówczas, gdy obaj kandydaci uzyskają równą liczbę głosów. W takim przypadku nie zostanie spełniony ustawowy wymóg uzyskania ponad połowy ważnych głosów. Głosowanie będzie powtórzone, a w drugiej turze wystąpią ci sami dwaj kandydaci, co w pierwszej. Sytuacja taka jest dość mało prawdopodobna i nie powinno dziwić, że w 2014 roku przypadek taki nie zaistniał w wybranych województwach.

Wybory, w których o fotel wójta ubiegają się tylko dwie osoby, zdarzają się zdecydowanie często. Odnotowaliśmy 167 takich przypadków, co stanowi aż 30,2% ogółu. W województwie podkarpackim i łódzkim odsetek ten był jeszcze wyższy, wynosił odpowiednio 33,75% oraz 33,33%.

Przy dwóch kandydatach różny był rozkład głosów między nimi. Najczęściej różnica głosów była niewielka. W 68 gminach zwycięzca zdobył pomię-

⁷ W województwie łódzkim było to 13 gmin (7,34%), a w zachodniopomorskim – 9 gmin (7,89%).

dzy 50 a 60% głosów. Najmniejsza przewaga zwycięzcy zdarzyła się w gminie Płoty (pow. gryficki). Marian Czesław Maliński otrzymał 50,07% głosów, a Jan Przedaszek – 49,93% (w liczbach głosów było to 2009 do 2003). W gminie Cisna (pow. leski) kandydatów na wójta dzieliło tylko 5 głosów (Renata Maria Szczepańska – 50,30%, Jakub Marcin Wierzbicki – 49,70%). W gminie Radomyśl nas Sanem (pow. stalowowolski) różnica wyniosła 12 głosów (Jan Pyrkosz – 50,23%, Tomasz Połomski – 49,77%). W 55 gminach wójt został wybrany dzięki uzyskaniu od 60 do 70% głosów, zaś w 37 gminach mandat zdobył kandydat, który miał od 70 do 80% głosów.

W siedmiu przypadkach przewaga zwycięzcy była miażdżąca, bowiem poparło go ponad 80% głosujących. Rekordowy wynik zanotowano w gminie Oporów (pow. kutnowski), w której Robert Zbigniew Pawlikowski uzyskał 83,46% głosów. W gminie Biały Bór (pow. szczecinecki) burmistrzem został Paweł Stanisław Mikołajewski z 81,85% głosów, a w gminie Kamień w pow. rzeszowskim zwyciężył Ryszard Kazimierz Bugiel z 81,44% poparcia.

Zwraca uwagę terytorialne zróżnicowanie rozkładu głosów. W dwóch województwach najczęściej zwycięzca zdobywał od 50 do 60% głosów (w podkarpackim 28 gmin – 51,85%, w łódzkim 23 gminy – 38,98%). W województwie świętokrzyskim w 11 gminach wybrany na wójta zdobył od 50 do 60% głosów, i również w 11 od 60 do 70% głosów (po 37,93% gmin z dwoma kandydatami). Za to w województwie zachodniopomorskim najczęściej przewaga zwycięzcy była duża – w 9 gminach (36%) zdobył on od 70 do 80% głosów.

WYBORY WÓJTA PRZY WIĘKSZEJ LICZBIE KANDYDATÓW

Zajmijmy się teraz gminami, w których do wyborów wójta przystąpiło trzech lub więcej kandydatów, czyli tymi, w których mogła zaistnieć konieczność przeprowadzenia drugiej tury wyborów. Intuicyjnie zakładamy, że istnieje zależność między liczbą kandydatów, a zaistnieniem drugiej tury wyborów: im więcej kandydatów, tym większe rozbieżności głosów, czyli tym mniejsze szanse na rozstrzygnięcie już w pierwszej turze. Zebrane dane pozwalają na przeanalizowanie również tego zagadnienia.

Trzech kandydatów ubiegało się o wybór w 156 gminach (28,21% ogółu badanych gmin), w 61 z nich (39,1%) doszło do drugiej tury wyborów. W gminach, w których rozstrzygnięcie nastąpiło już 16 listopada różne były rozmiary zwycięstwa. W 28 gminach wybrany zdobył od 50 do 55% głosów, w 22 gminach – 55–60%, w 20 gminach – 60–65%, w 13 gminach – 65–70%, w 5 gminach – 70–75%, w 5 gminach – 75–80% i w 2 gminach ponad 80% głosów (w gminie Morawica w powiecie kieleckim zwyciężył Marian Adam Buras,

który zdobył aż 83,34% głosów ważnych, a w gminie Gorzkowice w powiecie piotrkowskim z poparciem 80,40% wójtem został Alojzy Włodarczyk.

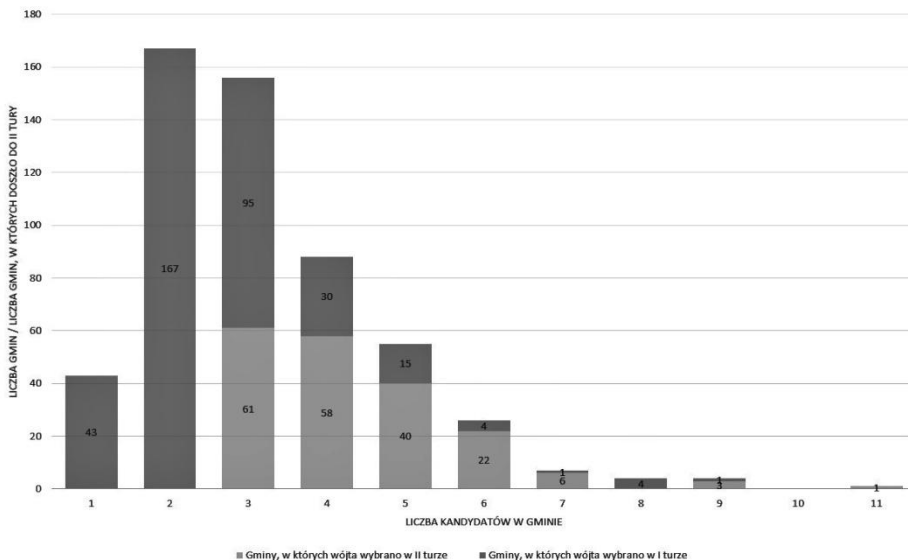
Czterech kandydatów rywalizowało w 88 gminach (15,91%), w 60 z nich (68,18%) doszło do drugiej tury wyborów. W 10 gminach zwycięzca w pierwszej turze uzyskał od 50 do 55% głosów, w 9 gminach – 55–60%, w 4 gminach – 60–65%, w 4 gminach – 65–70%, w 3 gminach – 70–75% głosów.

Pięciu kandydatów startowało w 55 gminach (9,95%), w 40 z nich (72,73%) konieczna była druga tura wyborów. Tam, gdzie doszło do rozstrzygnięcia w pierwszej turze w 10 gminach wybrany zdobył od 50 do 55% głosów, w 3 gminach – 55–60%, w dwóch gminach 65–70%.

Sześciu kandydatów było w 26 gminach (4,7%), w 22 z nich (84,62%) przeprowadzono drugą turę wyborów. Siedmiu kandydatów ubiegało się o mandat w 7 gminach (1,27%), w 6 z nich (85,71%) wójta wyłoniono dopiero w drugiej turze wyborów. Ośmiu kandydatów wystartowało w 4 gminach (0,72%), w każdej z nich konieczne było przeprowadzenie drugiej tury.

Dzięciu kandydatów zarejestrowano również w czterech gminach, w dwóch z nich wójt został wyłoniony w pierwszej turze wyborów – w Łodzi (zob. niżej) oraz w Stąporkowie (pow. konecki), gdzie – pokonując ośmiu konkurentów – zwyciężyła Dorota Łukomska, która zdobyła 51,48% głosów.

Wykres 1. Gminy według liczby kandydatów oraz tury, w której wybrano wójta



Źródło: opracowanie własne.

Rekordową liczbę kandydatów zgłoszono w wyborach prezydenta Zgierza – było ich aż 11. W pierwszej turze doszło do rozproszenia głosów i prezydenta nie wybrano. Do drugiej tury dostali się kandydaci z relatywnie niewielką liczbą głosów: Przemysław Konrad Staniszewski (20,13%) i Iwona Małgorzata Wieczorek (18,27%)⁸, druga tura zakończyła się zwycięstwem P.K. Staniszewskiego, który otrzymał 61,67% głosów.

Dane zawarte na wykresie 1 pozwalają na sformułowanie wniosku, że wśród gmin, w których o mandat wójta rywalizowało więcej niż dwóch kandydatów, zdecydowanie najczęściej było takich, w których kandydatów zgłoszono tylko trzech, mniej liczne były gminy z czterema kandydatami, jeszcze mniej było gmin, w których rywalizowało ich pięciu – i tak dalej. Przy trzech kandydatach bardziej prawdopodobne było dokonanie wyboru już w pierwszej turze głosowania, ale już przy czterech konkurentach należało raczej spodziewać się, że konieczne będzie przeprowadzenie drugiej tury. Ze wzrostem liczby kandydatów malały szanse na rozstrzygnięcie w pierwszej turze. Stwierdzić można, że jeśli zarejestrowano więcej niż pięciu kandydatów na wójta, to szanse na dokonanie wyboru w pierwszej turze były bardzo niewielkie. Łącznie były 42 takie gminy i tylko w sześciu z nich udało się wyłonić wójta już w pierwszym głosowaniu. Przypadek Łodzi wskazuje jednak, że było to możliwe nawet przy dziewięciu kandydatach – w pierwszej turze Hanna Zdanowska uzyskała 54,08% głosów⁹.

SZANSE NA ZWYCIĘSTWO W DRUGIEJ TURZE

Spośród 553 gmin z czterech wybranych województw w 196 nie doszło do rozstrzygnięcia w pierwszej turze i konieczne było przeprowadzenie drugiego głosowania na wójta. Było to 35,44% badanych gmin, a odsetek ten wzrasta do aż 57,14%, gdy uwzględnimy jedynie te jednostki, w których mogło dojść do drugiej tury wyborów (czyli wyłączając gminy, w których był tylko jeden lub dwóch kandydatów na wójta).

W tych blisko dwustu gminach zdecydowanie częściej zwyciężał ten kandydat, który w pierwszej turze uzyskał najwięcej głosów. Było tak w 139 przypadkach (70,91%), natomiast jedynie w 55 gminach (28,06%) wójtem został ten z rywali, który w pierwszej turze zajął drugie miejsce.

⁸ Kolejne dwa miejsca zajęli: Mieczysław Piotr Witczak – 14,58% i Wojciech Cezary Budziński – 10,91%.

⁹ A jej konkurenci uzyskali kolejno: Joanna Maria Kopcińska – 22,89%, Tomasz Dominik Trela – 9,23%, John Abraham Godson – 4,21%, Agnieszka Krystyna Wojciechowska van Heukelom – 3,5%, Piotr Wiktor Misztal – 3,14%, Piotr Biliński – 2,06%, Wojciech Stanisław Łaskiewicz – 0,55%, Wenancjusz Filip Szuster – 0,34%.

Odrębnie należy potraktować dwie gminy, w których doszło do sytuacji szczególnej – w drugiej turze wyborcy mogli głosować tylko na jednego kandydata. Stało się zatem tak, jak w omawianych wyżej przypadkach, w których do wyborów zgłosił się tylko jeden kandydat. Głosujący mieli możliwość oddania głosu za lub przeciw, a warunkiem wyboru było uzyskanie ponad połowy ważnych głosów. Oba takie przypadki zanotowano w województwie świętokrzyskim.

W gminie Chmielnik (pow. kielecki), wyniki pierwszej tury były następujące: Jarosław Jerzy Zatorski – 45,17%, Paweł Sławomir Wójcik – 37,11%, Mariusz Jan Ściana – 10,73%, Nina Cholewicka – 6,99%. Pomiedzy turami z wyborów wycofał się J. Zatorski, od 21 lat pełniący funkcję burmistrza. Tłumaczył wyborcom, że „nie wytrzymał psychicznie kampanii” i uzyskał zbyt słaby wynik w tych obwodach, w których znajdowały się najważniejsze z prowadzonych przezeń inwestycji. Nowym burmistrzem został P.S. Wójcik z Prawa i Sprawiedliwości, który 30 listopada otrzymał zaledwie 56,47% głosów na tak (ponad 43% wyborców głosowało przeciw niemu, mimo że nie mieli innego kandydata, którego mogli poprzeć)¹⁰.

W gminie Moskorzew (pow. włoszczowski) spośród czterech kandydatów do drugiej tury przeszli: Zbigniew Stanisław Krzysiek z 39,83% oraz Jarosław Andrzej Klimek z 29,53%. Pierwszy z nich wycofał się przed drugą turą, więc jedynym kandydatem pozostał dotychczasowy wójt J.A. Klimek. W lokalnych mediach podawano, że reprezentujący SLD Z.S. Krzysiek, będący w przeszłości starostą powiatu włoszczowskiego, zdecydował się objąć funkcję wicestarosty. Sam zainteresowany tłumaczył enigmatycznie, że w kampanii wydarzyło się „za dużo nieczystych rzeczy” i powoływał się na powody osobiste. W drugiej turze Klimek otrzymał tylko 48,46% ważnych głosów i nie mógł objąć funkcji. Dlatego wójt został wybrany przez radę gminy na nadzwyczajnej sesji; został nim Andrzej Walasek (zdobywając 12 na 14 głosów), który wcześniej startował w pierwszej turze wyborów uzyskując trzeci wynik (20,1%)¹¹.

¹⁰ *Świętokrzyskie. Burmistrz z 21-letnim stażem wycofał się z II tury wyborów*, http://wyborcza.pl/1,91446,17004998,Swietokrzyskie_Burmistrz_z_21_letnim_stazem_wycofal.html; I. Rzepecka, *Burmistrz Chmielnika rezygnuje z walki o reelekcje*, <http://www.echodnia.eu/swietokrzyskie/artyku-ly-archiwalne/art/8094294,burmistrz-chmielnika-rezygnuje-z-walki-o-reelekcje,id,t.html>; stan na 20.06. 2016 r.

¹¹ R. Banaszek, *Zbigniew Krzysiek wycofuje się z drugiej tury wyborów na wójta Moskorzewa. Mieszkańcy oburzeni*, <http://www.echodnia.eu/swietokrzyskie/artykuly-archiwalne/art/8095636,zbigniew-krzysiek-wycofuje-sie-z-drugiej-tury-wyborow-na-wojta-moskorzewa-mieszkanicy-oburzeni,id,t.html>; *Mieszkańcy nie wybrali, zrobili to radni. Gmina Moskorzew ma nowego wójta*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleszczenstwo/mieszkanicy-nie-wybrali-zrobili-to-radni-gmina-moskorzew-ma-nowego-wojta,65859.html>; *Świętokrzyskie. W gminie Moskorzew wójta wybrali radni*, http://wyborcza.pl/1,91446,17078940,Swietokrzyskie__W_gminie_Moskorzew_wojta_wybrali_radni.html?disableRedirects=true.

Wydaje się, że w obu wyżej przedstawionych przypadkach rozwiązaniem lepszym dla demokracji lokalnej byłoby dopuszczenie do drugiej tury kandydata z trzecią liczbą głosów (tym bardziej, że w obu przypadkach rezygnację złożył kandydat, który był zdecydowanym zwycięzcą pierwszej tury).

Jak już wskazano, z prawdopodobieństwem przekraczającym 70% można zakładać, że w drugiej turze mandat wójta zdobędzie zwycięzca pierwszej tury. Temu zagadnieniu warto przyjrzeć się bliżej i poszukać odpowiedzi na pytanie, w jakich okolicznościach odsetek ten stawał się jeszcze wyższy.

Znaleźć można takie gminy, w których po pierwszej turze sprawa wyboru wójta wydawała się przesądzona; poniżej wskazujemy kilka takich przypadków.

W gminie Horyniec-Zdrój wyniki pierwszego głosowania przedstawiały się tak: Robert Marek Serkis – 48,34%, Ryszard Urban – 20,86%, Andrzej Stasicki – 20,43%, Beata Maria Ługowska – 5,95%, Stanisław Edward Łuczyszyn – 4,42%. Nie było zapewne zaskoczeniem, że w balotażu z dużą przewagą zwyciężył R. Serkis, na którego oddano 74,8% głosów.

W gminie Chorkówka (pow. krośnieński) w głosowaniu przeprowadzonym 16 listopada 2014 roku Andrzej Walenty Koniecki otrzymał 49,46%, Monika Subik – 26,5%, a Marcin Łukasz Szczur – 24,04%. Czternaście dni później zwyciężył A. Koniecki, choć jego przewaga nad rywalką nie była tak wielka, jak można było zakładać (53,44% do 46,56%).

W gminie Rewal do drugiej tury awansowali Robert Marek Skraburski (48,76%) i Wojciech Paweł Pawluk vel Mikołajczuk (24,3%), a dalsze miejsca zajęli: Artur Bogumił Rogowski – 18,08% oraz Jacek Jędrzejko – 8,86%. Wójtem został R. Skraburski, który w drugiej turze otrzymał 58,66% głosów.

W gminie Moryń (pow. gryfiński) wyniki pierwszej tury były następujące: Józef Ryszard Piątek zdobył 49,22% głosów, Jadwiga Teresa Fragstein-Niemsdorff – 22,89%, Katarzyna Beata Potapińska – 15,98%, Piotr Sobczyński – 11,91%. Druga tura nie przyniosła niespodzianki. Zwyciężył J.R. Piątek z przygniatającą przewagą nad konkurentką (74,91% do 25,09%).

Przykłady takie można mnożyć, przywołując m.in. gminy: Dolice (pow. stargardzki), Czapilnek (pow. drawski), Staszów, czy też Nową Słupię (pow. kielecki), gdzie w I turze Andrzejowi Czesławowi Gąsiorowi do zdobycia mandatów zabrakło kilku głosów (zdobył 49,98%); w drugiej turze zwyciężył osiągając 52,89% (czyli przyrost poparcia był niewielki, ale wystarczający).

Były też gminy, w których przed drugą turą polityczne prognozy musiały być zupełnie inne, a obserwatorzy zmagania o fotel wójta mogli jedynie stwierdzić, że w drugim głosowaniu możliwe jest każde rozstrzygnięcie; niżej podajemy kilka przykładów.

W Łańcucie w pierwszej turze wyborów Rafał Robert Kumek otrzymał 38,12% głosów, Stanisław Jan Gwizdak – 38,08%¹², Joanna Rupar – 18,74%, a Halina Maria Murias – 5,05%. Czternaście dni później burmistrzem wybrany został S. Gwizdak (51,03% głosów), czyli kandydat, który do balotażu awansował w drugim rezultatem.

W gminie Wilczyce (pow. sandomierski) w pierwszej turze Robert Paluch otrzymał 43,57% głosów, Adam Bodura – 42,73%, Krzysztof Kandefer – 8,45%, Adam Janusz Śliwa – 5,26%; w drugiej turze zwyciężył R. Paluch (52,80%).

W gminie Miedziana Góra (pow. kielecki) wyniki pierwszej tury nie dawały żadnemu z kandydatów przewagi – Zdzisław Feliks Wrzałka zdobył 39,73% głosów, Maciej Lubecki – 39,52% (o dziesięć głosów mniej), Jarosław Stanisław Walek – 20,75%; wójtem został Z. Wrzałka (51,96% w drugiej turze).

W gminie Łyszkowice (pow. łowicki) w pierwszej turze zwyciężył Adam Ruta (913 głosów, 31,87%) przed Wojciechem Antonim Trautem (912 głosów, 31,83%), Piotrem Robertem Klimkiewiczem (18,88%), Agatą Beatą Kosiorek (10,92%) i Marianem Stanisławem Dańczakiem (6,49%). Różnica między dwoma kandydatami, którzy przeszli do drugiej tury była minimalna, a wójtem został wybrany A. Ruta (52,12%).

Interesujący był rozkład głosów w pierwszej turze wyborów burmistrza w Konstancynie Łódzkiej: Henryk Stefan Brzyszczy zdobył 39,02% głosów, Halina Maria Fisiak 30,55%, a Krzysztof Maciej Waligórski 30,43%. W drugiej turze zwyciężył H. Brzyszczy (54,65%).

Wskazać można również nieliczne przypadki, w których kandydatowi, który wszedł do drugiej tury z drugą liczbą głosów udało się „oszucać przeznaczenie”, choć miał znaczną stratę do konkurenta, który w pierwszej turze wyborów uzyskał wynik bliski 50% głosów lub zwyciężył ze znaczną przewagą.

Bardzo interesujący jest przypadek gminy Lubenia (pow. rzeszowski). W pierwszej turze Adam Warzybok był bliski zwycięstwa uzyskując 49,53% głosów, Adam Skoczylas zdobył 34,78%, a Sławomir Wojciech Pitera 15,7%. Mimo takich wyników w drugiej turze zwyciężył A. Skoczylas (51,64%). Warto przy tym dostrzec, że A. Warzybok nie zachował poparcia tych wszystkich, którzy głosowali na niego w pierwszej turze (16 listopada 2014 r. otrzymał 1565 głosów, dwa tygodnie później tylko 1460).

W gminie Świeszyno (pow. koszaliński) uzyskał w pierwszej turze Ryszard Józef Osiowy 43,06% głosów, Ewa Korczak 27,46%, Edward Wojtalik 24,24% i Andrzej Stanisław Bieliński – 5,24%; mimo to w wyniku ponownego głosowania wójtem została E. Korczak (50,52%).

¹² Różnica pomiędzy głównymi rywalami wyniosła zaledwie 3 głosy (2740 do 2737).

Nieco inaczej było w gminie Bircza (pow. przemyski), gdzie wyniki pierwszej tury pozostawiały kandydatowi z drugim wynikiem realne szanse na zwycięstwo (Józef Zbigniew Żydownik uzyskał 34,49%, Grzegorz Jan Gągola – 28,31%, Jerzy Zenon Góralewicz – 24,58%, Zbigniew Józef Urban – 12,61%). Zaskakuje zatem nie to, że burmistrzem został G. Gągola, ale to, że w drugiej turze poparło go aż 63,7% głosujących.

Ciekawy jest przypadek gminy Jeżów (pow. brzeziński). W pierwszej turze zwyciężył Tomasz Piechota (49,18%), przed Anną Szeligowską (43,79%) i Elżbietą Lillą Lechowską-Lisik (7,11%). Mimo że przewaga zwycięzcy była znacząca i mimo że niewiele było „do podziału” głosów, które padły na kandydatów, którzy nie weszli do drugiej tury, to T. Piechota przegrał w balotażu, chociaż uzyskał więcej głosów niż pierwszej turze (przyrost z 925 do 964).

Wyniki pierwszej tury wyborów wójtów warto poddać dokładniejszej analizie, zestawiając je z danymi o tym, kto ostatecznie zdobył mandat, dla ustalenia, w jaki sposób rozkład głosów w pierwszej turze determinował szanse kandydatów w głosowaniu balotażowym. Badaliśmy dwa parametry. Po pierwsze – procent głosów uzyskanych przez zwycięzcę pierwszej tury, który kształtował się poczynając od liczb nieznacznie przekraczających 20% dochodząc do liczb bliskich 50%. Po drugie – ujętą w procentach przewagę zwycięzcy pierwszej tury nad kandydatem, który zajął w niej drugie miejsce. Ta różnica pomiędzy wynikami mogła być minimalna, bliska zera, a mogła się też zbliżyć do 30%.

Dla gmin, w których odbyła się druga tura z udziałem dwóch kandydatów (było ich 194) łączna analiza obu wskazanych wyżej parametrów prowadzi do następujących wniosków:

1. W 56 gminach (28,87%) zdarzyło się, że zwycięzca pierwszej tury uzyskał od 45 do 50% głosów ważnych. Tylko pięciokrotnie druga tura wyborów zakończyła się wówczas zwycięstwem kandydata, który osiągnął drugi wynik w pierwszej turze, zatem aż w 91,07% przypadków drugą turę wygrywał zwycięzca pierwszej tury.

Przyglądając się bliżej tej grupie gmin (poparcie zwycięzcy pierwszej tury na poziomie 45–50%), dostrzeżemy że:

- a) w pięciu gminach przewaga zwycięzcy nad kandydatem z drugim wynikiem wynosiła 0–5%; w drugiej turze zwycięzca pierwszej tury wygrał dwa razy, a kandydat z drugiego miejsca – 3 razy;
- b) w dziewięciu gminach przewaga zwycięzcy nad kandydatem z drugim wynikiem wynosiła 5–10%; w drugiej turze zwycięzca pierwszej tury wygrał 7 razy, a kandydat z drugiego miejsca – 2 razy;
- c) w szesnastu gminach przewaga zwycięzcy nad kandydatem z drugim wynikiem wynosiła 10–15%; w drugiej turze zwycięzca pierwszej tury

- wygrał czternaście razy, a kandydat z drugiego miejsca – zaledwie 2 razy¹³;
- d) w ośmiu gminach przewaga zwycięzcy nad kandydatem z drugim wynikiem wynosiła 15–20%; w drugiej turze w każdym przypadku wygrał zwycięzca pierwszej tury;
 - e) w dziesięciu gminach przewaga zwycięzcy nad kandydatem z drugim wynikiem wynosiła 20–25%; w drugiej turze w każdym przypadku wygrał zwycięzca pierwszej tury;
 - f) w dziesięciu gminach przewaga zwycięzcy nad kandydatem z drugim wynikiem wynosiła 25–30%; w drugiej turze w każdym przypadku wygrał zwycięzca pierwszej tury.
2. W 64 gminach (32,99%) zwycięzca pierwszej tury uzyskał od 40 do 45% głosów ważnych. W 44 z tych gmin druga tura wyborów zakończyła się zwycięstwem kandydata, który osiągnął najlepszy wynik w pierwszej turze, co stanowi 68,75% tej kategorii.
- a) w dwudziestu czterech gminach przewaga zwycięzcy nad kandydatem z drugim wynikiem wynosiła 0–5%; w drugiej turze zwycięzca pierwszej tury wygrał 14 razy, a kandydat z drugiego miejsca – 10 razy;
 - b) w piętnastu gminach przewaga zwycięzcy nad kandydatem z drugim wynikiem wynosiła 5–10%; w drugiej turze zwycięzca pierwszej tury wygrał 10 razy, a kandydat z drugiego miejsca – 5 razy;
 - c) w piętnastu gminach przewaga zwycięzcy nad kandydatem z drugim wynikiem wynosiła 10–15%; w drugiej turze zwycięzca pierwszej tury wygrał 12 razy, a kandydat z drugiego miejsca – 3 razy;
 - d) w siedmiu gminach przewaga zwycięzcy nad kandydatem z drugim wynikiem wynosiła 15–20%; w drugiej turze sześciokrotnie wygrał zwycięzca pierwszej tury, a kandydat z drugiego miejsca tylko raz;
 - e) w dwóch gminach przewaga zwycięzcy nad kandydatem z drugim wynikiem wynosiła 20–25%; w drugiej turze zwycięzca pierwszej tury raz wygrał, a raz przegrał¹⁴;
 - f) w jednej gminie przewaga zwycięzcy nad kandydatem z drugim wynikiem wynosiła 25–30%; w drugiej turze wygrał wówczas zwycięzca pierwszej tury.
3. W 39 gminach (20,1%) zwycięzca pierwszej tury uzyskał od 35 do 40% głosów ważnych. W 24 z tych gmin (61,54%) druga tura wyborów zakończyła

¹³ W gminie Szczerców (pow. bełchatowski) w I turze zwyciężył Grzegorz Kmita (48,3%), a drugi był Krzysztof Paweł Kamieniak (31,73%, zatem jego strata wynosiła 16,57%); w II turze zwyciężył P. Kamieniak zdobywając 51,7% głosów. W gminie Wadowice Górne (pow. mielecki). Podobnie było w gminie Lubenia – zob. wyżej.

¹⁴ Ta ostatnia sytuacja zdarzyła się w gminie Ustrzyki Dolne.

się zwycięstwem kandydata, który osiągnął najlepszy wynik w pierwszej turze.

- a) w trzynastu gminach przewaga zwycięzcy nad kandydatem z drugim wynikiem wynosiła 0–5%; w drugiej turze zwycięzca pierwszej tury wygrał 6 razy, a kandydat z drugiego miejsca – 7 razy;
- b) w trzynastu gminach przewaga zwycięzcy nad kandydatem z drugim wynikiem wynosiła 5–10%; w drugiej turze zwycięzca pierwszej tury wygrał 10 razy, a kandydat z drugiego miejsca – 3 razy;
- c) w dziewięciu gminach przewaga zwycięzcy nad kandydatem z drugim wynikiem wynosiła 10–15%; w drugiej turze pięciokrotnie wygrał zwycięzca pierwszej tury, a czterokrotnie kandydat z drugiego miejsca;
- d) w czterech gminach przewaga zwycięzcy nad kandydatem z drugim wynikiem wynosiła 15–20%; w drugiej turze trzykrotnie wygrał zwycięzca pierwszej tury.

4. W 18 gminach (9,28%) zwycięzca pierwszej tury uzyskał od 30 do 35% głosów ważnych. W 11 z tych gmin (61,11%) druga tura wyborów zakończyła się zwycięstwem kandydata, który osiągnął najlepszy wynik w pierwszej turze.

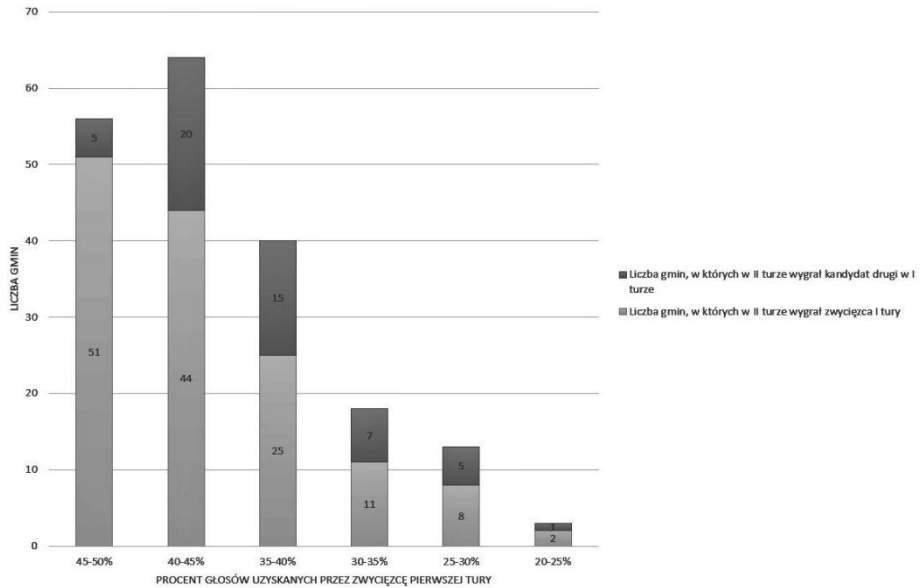
5. W 13 gminach zwycięzca pierwszej tury uzyskał od 25 do 30% głosów ważnych. W 8 z tych gmin (61,54%) druga tura wyborów zakończyła się zwycięstwem kandydata, który osiągnął najlepszy wynik w pierwszej turze.

6. W 3 gminach (1,55%) zwycięzca pierwszej tury uzyskał tylko od 20 do 25% głosów ważnych. W dwóch takich gminach (66,67%) druga tura wyborów zakończyła się zwycięstwem kandydata, który osiągnął najlepszy wynik w pierwszej turze.

Porządkując dane z punktu widzenia procentowej różnicy głosów pomiędzy zwycięzcą pierwszej tury wyborów a kandydatem, który jako drugi wszedł do balotażu, zauważamy, że:

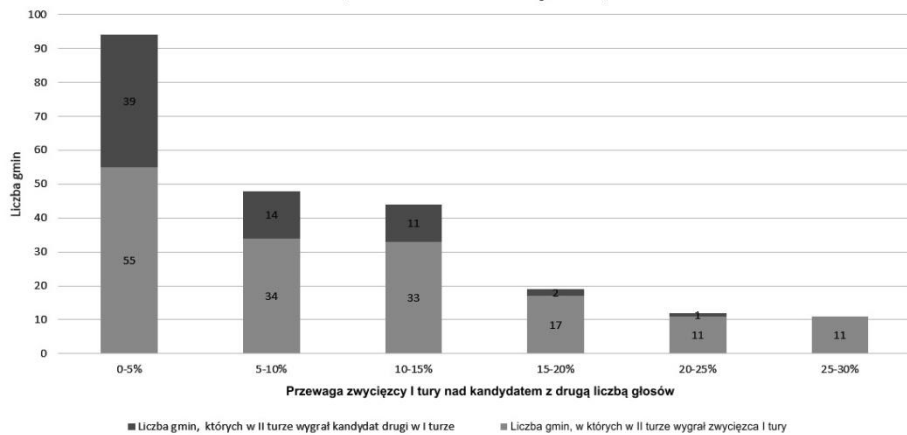
- a) w 94 gminach różnica wynosiła od 0 do 5%; w 55 przypadkach (58,51%) w drugiej turze zwyciężył ten kandydat, który prowadził po pierwszej turze;
- b) w 48 gminach różnica mieściła się w przedziale 5–10%; w 34 przypadkach (70,84%) wójtem został zwycięzca pierwszej tury;
- c) w 44 gminach różnica wynosiła od 10 do 15%; w tej grupie 33 razy (75%) zdarzyło się, że zwycięzca z pierwszej tury po 14 dniach obronił swoją przewagę nad rywalem;
- d) w 19 gminach różnica wynosiła 15–20%; w 17 przypadkach (89,47%) w drugiej turze zwyciężył ten kandydat, który prowadził po pierwszej turze;
- e) w 12 gminach różnica mieściła się w przedziale 20–25%; w 11 przypadkach (91,67%) wójtem został zwycięzca pierwszej tury;

Wykres 2. Gminy, w których odbyła się II tura, według różnicy głosów pomiędzy dwoma kandydatami z największą liczbą głosów



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 3. Gminy, w których odbyła się II tura, według różnicy głosów w I turze



Źródło: opracowanie własne.

- f) w 11 gminach różnica zawierała się w przedziale 25–30%; przy takiej przewadze w każdym przypadku wójtem został wybrany ten kandydat, który prowadził po pierwszej turze.

Dane liczbowe potwierdzają intuicyjnie przyjmowane założenie – im większa przewaga, tym trudniej ją odrobić. Przewagę większą niż 15% udało się zniwelować tylko w trzech przypadkach na 42 (7,14%). Największa różnica głosów, przy której wybory przegrał zwycięzca pierwszej tury wyniosła 20,04%. Do takiej sytuacji doszło podczas wyborów burmistrza w gminie Ustrzyki Dolne. W pierwszej turze kandydaci otrzymali następujące liczby głosów: Henryk Ignacy Sułuja – 44,31%, Bartosz Romowicz – 24,27%, Ewa Grażyna Sudoł – 16,73%, Marcei Kazimierz Kuca – 14,69%. Mimo to w drugiej turze zwyciężył B. Romowicz (52,28% głosów).

Z przedstawionych wyżej danych daje się wyprowadzić kilka wniosków:

1) gdy zwycięzca pierwszej tury uzyskuje ponad 45% głosów, to prawdopodobieństwo jego sukcesu w drugiej turze jest bardzo wysokie (ok. 90%);

2) prawdopodobieństwo to jest tym wyższe, im wyższa była jego przewaga nad rywalem z drugą liczbą głosów. Jeśli przekraczała 10%, to odrobienie strat było w praktyce niezwykle trudne (2 przypadki na 44). Najwyższa różnica głosów, którą udało się zniwelować w drugiej turze wynosiła 20,04%, powyżej tego progu odrobienie strat okazywało się niemożliwe;

3) gdy zwycięzca pierwszej tury uzyskuje od 40 do 45% nie ma jeszcze gwarancji sukcesu, gdyż jego rywal ma ok. 31% szans na odwrócenie kolejności w drugiej turze;

4) jeśli w tej grupie gmin w pierwszej turze przewaga zwycięzcy nad rywalem jest mniejsza niż 5%, to wynik drugiej tury pozostaje sprawą otwartą (kandydat z mniejszą liczbą głosów ma ok. 42% szans na ostateczny sukces);

5) jeśli jednak przewaga przekracza 15% prawdopodobieństwo jej odrobienia jest niewielkie (20%), wciąż jednak jest to możliwe (inaczej niż w gminach, w których wynik zwycięzcy pierwszej tury zbliżał się do 50% głosów);

6) w gminach, w których zwycięzca pierwszej tury uzyskał poparcie na poziomie 35–40%, istnieje wysokie prawdopodobieństwo (38,5%) zmiany kolejności kandydatów w drugiej turze;

7) w kolejnych grupach gmin obowiązuje zasada, że im procentowo słabszy wynik zwycięzcy pierwszej tury, tym większe szanse jego rywala w turze drugiej (pewne odchylenia wynikały z niewielkiej próby). Jeśli zwycięzca pierwszej tury ma mniej niż 35% głosów, to jego szanse na zdobycie mandatu wynoszą ok. 68%;

8) gdy w pierwszej turze zwycięzca ma nad najsilniejszym z rywali ponad 15% przewagi, to prawdopodobieństwo jego sukcesu w drugiej turze jest bar-

dzo wysokie (ponad 92%), a szanse na odrobienie przewagi przekraczającej 20% są w praktyce znikome.

Można na tej podstawie zaryzykować twierdzenie, że są takie przypadki, w których – mimo że w pierwszej turze żaden z kandydatów nie uzyskał ponad 50% ważnych głosów – przeprowadzanie drugiej tury nie ma sensu, gdyż jej wynik jest z góry znany. Dzieje się tak wówczas, gdy zwycięzca pierwszej tury uzyskuje ponad 45% głosów i jednocześnie ma nad najgroźniejszym z konkurentów ponad 10% przewagi, a także wówczas, gdy wynik zwycięzcy pierwszej tury zawiera się w przedziale 40–45%, a jego przewaga nad rywalem wchodzącym wraz z nim do drugiej tury jest większa niż 15% wszystkich głosów.

Z drugiej strony można oczywiście powoływać się na kilka zaledwie przypadków, w których kandydatowi z drugiej pozycji udało się zwyciężyć mimo niezwykle trudnego położenia po pierwszej turze wyborów. W takich przypadkach można przypuszczać, że pomiędzy pierwszą a drugą turą zdarzyło się coś, co miało wpływ na spadek poparcia dla dotychczasowego lidera. Trudno więc, by było to przekonujący argument za przeprowadzaniem ponownego głosowania. Także przecież w gminach, w których wójta udało się wyłonić w pierwszej turze, wynik wyborów mógłby być inny, gdyby wybory zostały powtórzone.

POSTULATY *DE LEGE FERENDA*

Jak udało się wyżej wykazać, są sytuacje, w których przeprowadzanie drugiej tury wyborów wójta można uznać za zbędne, gdyż na podstawie wyników pierwszego głosowania można – z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością – przewidywać, kto zostanie wybrany. Naszym zdaniem istnieje szereg powodów, dla których głosowanie balotażowe nie powinno się wówczas odbywać. Po pierwsze, stanowi niepotrzebny wydatek ze środków publicznych i pracochłonne zadanie dla licznej grupy ludzi. Po drugie, o pół miesiąca opóźniony jest dzień, w którym wybrany wójt może rozpocząć urzędowanie (a pamiętać przy tym należy, że z uwagi na termin, w którym w Polsce przeprowadzane są wybory samorządowe, takie opóźnienie ma znaczenie szczególne, gdyż przypada na czas najgorętszych prac nad budżetem gminy). Po trzecie, wybory należy przeprowadzać wówczas, gdy głosujący mają rzeczywisty wybór, gdy zaś wynik jest w zasadzie przesądzony, dewaluuje się znaczenie tego podstawowego dla demokracji aktu (w analizowanych przypadkach wyborcy już wypowiedzieli się w pierwszej turze, więc nie byłiby pozbawieni prawa decydowania). Po czwarte, przeprowadzanie drugiej tury niejako wymusza na obu rywalach i ich współpracownikach kontynuowanie kampanii wyborczej, która wiąże się z kosztami, choć niczego nie jest już w stanie zmienić. Po piąte

wreszcie, warto dostrzegać, że w praktyce polskich gmin pomiędzy pierwszą a drugą turą wyborów kwitnie polityczna korupcja – kandydaci, którzy pozostali na placu boju starają się pozyskać głosy tych, którzy już odpadli z rywalizacji. W zamian za publiczne poparcie w kampanii rozdawane są stanowiska w urzędzie i komunalnych spółkach; choćby z tego powodu warto zastanowić się nad zrezygnowaniem z drugiej tury tam, gdzie nie jest ona konieczna.

Dlatego należy rozszerzyć katalog przypadków, w których podstawą objęcia mandatu wójta są wyniki pierwszej tury wyborów. Proponujemy zatem nowe brzmienie art. 473 § 1 k.w., który – naszym zdaniem – powinien brzmieć:

Za wybranego na wójta uważa się tego kandydata, który w głosowaniu:

- 1) otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów lub
- 2) otrzymał więcej niż 45% ważnie oddanych głosów i jednocześnie różnica głosów pomiędzy dwoma kandydatami, którzy otrzymali największą liczbę ważnie oddanych głosów jest większa niż 10% liczby wszystkich ważnie oddanych głosów lub
- 3) otrzymał więcej niż 40% ważnie oddanych głosów i jednocześnie różnica głosów pomiędzy dwoma kandydatami, którzy otrzymali największą liczbę ważnie oddanych głosów jest większa niż 15% liczby wszystkich ważnie oddanych głosów.

Możliwe byłoby – oczywiście – ograniczenie proponowanego katalogu do dwóch pierwszych punktów, wówczas również udałoby się uniknąć ponownego głosowania w wielu przypadkach, w których wynik wyborów jawi się jako pewny. Gdyby proponowany przepis składał się tylko z dwóch punktów, w badanych województwach liczba gmin, w których przeprowadzono drugą turę zmniejszyłaby się o 44 (w dwóch z nich zwyciężył kandydat drugi w pierwszej turze). Gdyby natomiast przyjęć pełnie proponowane brzmienie przepisu, to odnosiłby się on do 52 gmin (w których czterokrotnie zwyciężył kandydat z drugiej pozycji). Postulowana zmiana miałaby spore znaczenie praktyczne – zebrane dane wskazują, że dotyczyłaby blisko 10% polskich gmin.

Celowe wydaje się również przywrócenie przepisu, który przed wejściem w życie kodeksu wyborczego obowiązywał jako art. 4 ust. 4 ustawy z 20 czerwca 2002 roku *O bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*. Przewidywał on, że w sytuacji, w której w okresie pomiędzy pierwszą a drugą turą wyborów jeden z dwóch kandydatów wycofał się, zmarł lub utracił prawo wyborcze, zastępował go kandydat, który otrzymał kolejno największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu. Należało przepis ten uzupełnić o zastrzeżenie, że jeżeli rozstrzygnięcie o dopuszczeniu do drugiej tury kolejnego kandydata nastąpiłoby później niż na siedem dni przed dniem ponownego głosowania, głosownie to byłoby odroczone o tydzień.

Warto również wprowadzić do kodeksu wyborczego zastrzeżenie dotyczące sytuacji, w której wybór wójta jest przeprowadzany przez radę gminy w przypadku gdy wybór ubiegał się tylko jeden kandydat i nie został wybrany

(gdyż liczba głosów na nie przewyższyła liczbę głosów na tak). Kandydat ten powinien być wykluczony od dalszego ubiegania się o wybór. Mieszkańcy wypowiedzieli się podejmując w głosowaniu jasną decyzję i byłoby rażącym pogwałceniem ich woli, gdyby mino to radni powierzyli tej samej osobie urząd wójta.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszek R., *Zbigniew Krzysiek wycofuje się z drugiej tury wyborów na wójta Moskorzewa. Mieszkańcy oburzeni*, <http://www.echodnia.eu/swietokrzyskie/artykuly-archiwalne/art/8095636,zbigniew-krzysiek-wycofuje-sie-z-drugiej-tury-wyborow-na-wojta-moskorzewa-mieszkanicy-oburzeni.id,t.html>;
- Mieszkańcy nie wybrali, zrobili to radni. Gmina Moskorzew ma nowego wójta*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/mieszkanicy-nie-wybrali-zrobili-to-radni-gmina-moskorzew-ma-nowego-wojta,65859.html>;
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.
- Świętokrzyskie. W gminie Moskorzew wójta wybrali radni*, http://wyborcza.pl/1,91446,17078940,Swietokrzyskie__W_gminie_Moskorzew_wojta_wybrali_radni.html?disableRedirects=true.
- Ustawa z 20 czerwca 2002 r. *O bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, Dz. U. nr 113, poz. 984.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *O samorządzie gminnym*, tekst jednolity Dz. U. 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.

Streszczenie

W artykule przedstawione zostały problemy związane z drugą turą wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Zgodnie z art. 473 k.w. przeprowadzenie drugiej rundy wyborów jest konieczne wówczas, gdy żaden z kandydatów nie uzyskał ponad połowy ważnie oddanych głosów. W ponownym głosowaniu, przeprowadzanym po 14 dniach, bierze udział dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu uzyskali największe liczby głosów.

Autor zebrał dane dotyczące wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast ze wszystkich gmin województw: łódzkiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i zachodniopomorskiego (łącznie 533 gminy), dla wyborów samorządowych z 2014 r. Spośród tych gmin w 43 zgłoszono tylko jednego kandydata, a w 167 – dwóch. W pozostałych 323 gminach było przynajmniej trzech kandydatów (najwięcej – aż 11 w wyborach prezydenta Zgierza), z czego w 196 przypadkach konieczne było przeprowadzenie drugiej tury wyborów. Autor przedstawił dane wskazujące na związek pomiędzy liczbą zgłoszonych kandydatów, a prawdopodobieństwem wyboru w pierwszej turze.

W drugiej turze wyborów w 71% przypadków zwyciężył ten kandydat, który zdobył najwięcej głosów w pierwszej turze. Analizie poddano dane w postaci procenta głosów zdobytych przez zwycięzcę pierwszej tury i procentowej różnicy głosów między nim a kandydatem

z drugiego miejsca – na tej podstawie autor wykazał, że przy odpowiednio dużej przewadze w pierwszej turze wyborów, zmiana kolejności kandydatów w ponownym głosowaniu jest bardzo mało prawdopodobna (choć w praktyce i takie sytuacje się zdarzyły). W tekście przedstawiona została propozycja zmiany kodeksu wyborczego, tak aby nie przeprowadzać drugiej tury tam, gdzie w pierwszym głosowaniu zwycięzca co prawda nie uzyskał połowy głosów, ale jego przewaga nad rywalami była odpowiednio duża.

Odwołując się do przykładów z praktyki poddano krytyce obowiązujące rozwiązanie, zgodnie z którym w przypadku rezygnacji jednego z dwóch kandydatów rywalizujących w drugiej turze, głosowanie przeprowadza się tylko z udziałem jednego kandydata (zdaniem autora – należy w takim przypadku dopuścić do drugiej tury kandydata z kolejną liczbą głosów).

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny w Polsce, wybory samorządowe, druga tura wyborów, kodeks wyborczy, wójt, burmistrz, prezydent miasta.

THE SECOND ROUND IN THE LOCAL ELECTIONS – THE GUARRANTY OF DEMOCRACY OR THE USELESS DECORATION? (summary)

In the article there are presented some problems connected with the second round of elections of mayors and presidents of cities in Poland. Due to the art. 473 of the electoral code the second round of elections is necessary, when in the first voting none of the candidates got more than half of the total number of valid votes. In the second voting compete two candidates, who got the highest numbers of votes in the first round of elections.

The author collected data for the elections of mayors and presidents in all the communities of four Polish voivodships: łódzkie, podkarpackie, świętokrzyskie and zachodniopomorskie (with 533 communities) for the local elections of 2014. In 43 of these communities there was only one candidate, and in 167 – only two. In the rest of the communities (323) there were three or more candidates (the highest number – 11 – was observed in the elections of president of city of Zgierz). In 196 cases in this group it was necessary to hold the second voting. The author presents the data which shows the connection between the number of candidates and the probability of final success already in the first voting.

In 71% of cases the second round of voting was won by the candidate, who had got the best result in the first voting. There were analyzed the detailed results of voting – the percent of votes received by the winner of the first voting and the difference (also in percents) between him and the candidate who took the second position in the first voting. The author shows, that when the advantage of the winner of the first voting is big enough, the probability of the success of his competitor is very little in practice (but also situations like that took place in 2014). In the text there was presented the proposal of changes in the Polish electoral code, aiming to resign of the second round of voting in communities, where the winner of the first elections got less than 50% of votes, but his advantage over other candidates was big enough.

Describing the examples from the elections of 2014 the author critics the article of the electoral code, which say, that when one of the candidates in the second round resigns, there is only one candidate left in the second voting (the author says, that in such a situation candidate with the next highest number of votes should enter the second round of the elections).

Keywords: local government in Poland, local elections, second round of elections, electoral code, mayor, president of the city.

Agata Pyrzyńska*

GŁOSOWANIE OSÓB NIEPIŚMIENNYCH A ZASADA POWSZECHNOŚCI WYBORÓW

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Wśród rozlicznych problemów, z którymi borykają się prawo i praktyka wyborcza szczególne miejsce zajmują zagadnienia związane z zapewnieniem właściwych gwarancji zasady powszechności wyborów. W dotychczasowej literaturze przedmiotu sporo miejsca poświęcono zagadnieniom związanym z aktywizacją osób niepełnosprawnych¹ czy kwestiom odnoszącym się do stymulowania udziału kobiet w wyborach². Sporadycznie pojawiają się także teksty dotyczące problematyki aktywizacji innych grup, których uczestnictwo w głosowaniu *prima facie* może wydawać się w pewien sposób utrudnione (np. osoby starsze³, przebywające za granicą⁴ czy pozbawione wolności). Wydaje się jednak, że tematem wciąż pozostającym poza głównym nurtem

* Mgr, doktorantka, Centrum Studiów Wyborczych, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

¹ Por. chociażby M. Florczak-Wątor, *Status prawny wyborcy niepełnosprawnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 109–136; A. Błaszczak, J. Zbieranek, *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. Źródła” 2012, nr 8; S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007 i in.

² Por. m.in. A. Żukowski, *Partycypacja wyborcza kobiet – wyzwania i dylematy*, Toruń 2011; Ł. Wawrowski, *Polityka równych szans. Instytucjonalne mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet strukturach politycznych na przykładzie państw Unii Europejskiej*, Toruń 2007; A. Ellis (red.), *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych krajów świata*, Warszawa 2009; J. Marszałek-Kawa, *Kobiety w polityce*, Toruń 2010

³ Np. A. Błaszczak, J. Zbieranek, *Gwarancje korzystania...*

⁴ Warto odnotować np. K. Skotnicki (red.), *External voting w wybranych państwach europejskich*, Łódź 2012.

rozważań pozostaje kwestia związana z uczestnictwem w wyborach osób niepiśmiennych. Może się to wiązać z faktem, iż – co do zasady – problem ten kojarzony jest głównie z państwami Trzeciego Świata, a zatem obszarami geograficznie odległymi. Odległość ta nie sprzyja z kolei tak szerokiemu zainteresowaniu badaczy naszego kręgu cywilizacyjnego wskazanymi problemami. Jak się jednak okazuje, osoby niepiśmienne stanowią także pewien odsetek mieszkańców naszego kręgu cywilizacyjnego⁵, toteż problem ten powinien stać się przedmiotem większego zainteresowania.

Jak wskazano w definicji słownikowej, pod pojęciem osób niepiśmiennych rozumieć należy osoby nieumiejące pisać⁶. Brak jest natomiast definicji legalnej tego zjawiska. Tym samym uznać należy, iż grupa niepiśmiennych obejmuje szerokie grono osób, które z różnych względów umiejętności pisania nie nabyły, bądź w późniejszym okresie ją utraciły. W niniejszym artykule poza głównym nurtem rozważań pozostawiony zostanie problem osób niemogących pisać na skutek zaistnienia u nich pewnej ułomności fizycznej, w postaci trwałej lub przemijającej choroby, lub kalectwa. W tym zakresie bowiem, co do zasady, aktywizacja wyborcza polegać będzie na wykorzystaniu instrumentów prawnych gwarantujących udział w głosowaniu osób niepełnosprawnych. Główna uwaga skupiona zostanie natomiast na osobach dotkniętych zjawiskiem analfabetyzmu. Powszechnie uznaje się, że analfabeci to osoby, które nie potrafią czytać i pisać⁷. Warto odnotować w tym miejscu, iż w praktyce spotykane są różne rodzaje analfabetyzmu, w tym całkowity, gdy osoba nie potrafi w ogóle czytać i pisać, a także połowiczny, gdy konkretna osoba posiada wprawdzie pewne umiejętności w tym zakresie, lecz nie potrafi ich w praktyce wykorzystać. Co ciekawe, współcześnie spotykane jest także zjawisko analfabetyzmu wtórnego, odnoszącego się do osób, które kiedyś potrafiły czytać i pisać, ale tę umiejętność utraciły. Warto wreszcie wskazać na występowanie zjawiska określanego mianem „analfabetyzmu funkcjonalnego”, rozumianego jako niezdolność rozumienia tekstów pisanych, które występują w codziennym otoczeniu, a także brak umiejętności niezbędnej do zrozumienia i wypełnienia dokumentów oraz formularzy, jakimi przeciętny człowiek posługuje się w codziennym życiu⁸.

⁵ Zgodnie z raportem UNESCO poziom analfabetyzmu we Wschodniej i Centralnej Europie w roku 2015 wynosił około 1%; por. A. Benavot, *Education for All 2000–2015: Achievements and Challenges*, Paris 2015, s. 330.

⁶ [Hasło] *niepiśmienny*, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/sjp/niepiemienny;2489278.html> (dostęp 7.02.16).

⁷ [Hasło] *analfabetyzm*, tamże. Niekiedy przy definiowaniu pojęcia analfabetyzmu wskazuje się także na brak umiejętności wykonywania czterech podstawowych działań arytmetycznych, por. *analfabetyzm*, [w:] *Encyklopedia PWN*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/analfabetyzm;3869021.html> (dostęp 07.02.16).

⁸ [Hasło] *analfabetyzm*, tamże.

Jak wskazano wcześniej, zjawiska analfabetyzmu i powiązanego z nim problemu udziału w głosowaniu osób niepiśmiennych we współczesnych czasach nie należy bagatelizować. Wprawdzie zagadnienie to dotyczy przede wszystkim państw Trzeciego Świata, a zatem postkolonialnych, słabo rozwiniętych gospodarczo krajów Afryki, Ameryki Łacińskiej, Azji oraz Oceanii, nie oznacza to jednak, że wysoko rozwinięte kraje europejskie nie borykają się ze wspomnianym problemem. Zgodnie z raportem UNESCO – *Education for All 2000–2015: Achievements and Challenges*, ogłoszonym 9 kwietnia 2015 roku w Paryżu, New Delhi i Nowym Jorku, na świecie żyje aktualnie około 781 milionów analfabetów, co stanowi aż 14% obecnej populacji⁹. Odnotować należy, iż 2/3 dorosłych¹⁰ analfabetów stanowią kobiety, zaś w Afryce Subsaharyjskiej aż co druga z nich nie potrafi czytać, pisać ani liczyć¹¹. Największy wskaźnik analfabetyzmu (powyżej 50% populacji) odnotowano w Zachodniej i Południowej Azji oraz wspomnianej wcześniej Afryce Subsaharyjskiej (wymienić tu można takie państwa jak chociażby: Afganistan, Benin, Burkina Faso, Czad, Etiopia, Gwinea, Liberia, Niger, Haiti, Mali). Najniższy poziom analfabetyzmu występuje natomiast w Europie¹².

W takim stanie rzeczy pojawia się pytanie o możliwość korzystania przez osoby nieposiadające takich umiejętności z przysługujących im podstawowych praw politycznych, jakimi są prawa wyborcze. Zwrócić należy uwagę na fakt, iż powszechne prawo wyborcze zostało zagwarantowane chociażby w art. 21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku¹³, czy w art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich z 1966 roku¹⁴. Zasada powszechności wyborów, jako jedna z podstawowych zasad rządzących wyborami, określa krąg osób, którym przysługuje czynne prawo

⁹ A. Benavot, *Education for All...*, s. 159.

¹⁰ Należy zaznaczyć, iż w badaniach UNESCO dotyczących poziomu analfabetyzacji pod pojęciem *adult* rozumiane są osoby, które ukończyły 15 rok życia.

¹¹ Tamże.

¹² *Literacy among adult populations*, UNESCO eAtlas of Literacy, <http://tellmaps.com/uis/literacy/#!/tellmap/-1003531175> (dostęp 7.02.16).

¹³ Art. 21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka stanowi: 1. Każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem bezpośrednio lub poprzez swobodnie wybranych przedstawicieli. 2. Każdy człowiek ma prawo równego dostępu do służby publicznej w swym kraju. 3. Wola ludu jest podstawą władzy rządu; wola ta wyraża się w przeprowadzanych okresowo rzetelnych wyborach, opartych na zasadzie powszechności, równości i tajności, lub na innej równorzędnej procedurze, zapewniającej wolność wyborów.

¹⁴ Art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych stanowi: Każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji, o której mowa w artykule 2, i bez nieuzasadnionych ograniczeń: a) uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli; b) korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli; c) dostępu do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości.

wyborcze. Za całkowicie zasadne zatem uznać należy ugruntowane w doktrynie spostrzeżenie, że „istota zasady powszechności [wyborów – A.P.] tkwi w elektoracie¹⁵”. Zgodzić należy się z poglądem, iż zasada powszechności nie ma charakteru absolutnego, w tym znaczeniu, iż nie stanowi ona dyrektywy do przyznania czynnego prawa wyborczego wszystkim wyborcom¹⁶. Jest to natomiast konstytucyjna deklaracja demokratycznego charakteru prawa wyborczego. Oznacza to zatem, że prawo wyborcze może przewidywać funkcjonowanie pewnych okoliczności uzasadniających ograniczenie podmiotowych praw wyborczych. Tym niemniej zawsze powinny mieć one charakter wyjątkowy¹⁷ oraz wynikać *expressis verbis* z przepisów prawa. Niedopuszczalne jest natomiast funkcjonowanie w systemie prawnym ograniczeń wyraźnie dyskryminujących, a zatem takich, dla których brak jest rzeczowego i merytorycznego uzasadnienia, i które w sposób niedemokratyczny wykluczają rzeczywistą możliwość głosowania przez pewne grupy wyborców (tzw. cenzusy wyborcze). Do takich cenzusów bez wątplenia zaliczyć można wszelkie ograniczenia związane z wykształceniem. W tym właśnie kontekście zagadnienie osób niepotrafiących czytać i pisać jawi się jako szczególnie ważne. Współcześnie, co do zasady¹⁸, powszechnie odchodzi się od traktowania nieumiejętności pisanie i czytania jako prawem przewidzianego ograniczenia podmiotowych praw wyborczych. Problem ten jednak ujawnia się w praktyce w nieco innym – można by rzecz – pozanormatywnym kontekście. Analfabetyzm, jak wspomniano wcześniej, nie jest formalnie przeszkodą prawną, lecz – jak się okazuje – w praktyce może stać się czynnikiem ograniczającym podstawowe prawa polityczne ponad 14% światowej populacji. Sytuacja taka będzie miała miejsce wówczas, gdy ustawodawcy pozostawią wyborców nieposiadających umiejętności czytania i pisanie samych sobie, bez zagwarantowania im na poziomie normatywnym właściwych udogodnień czy instrumentów prawnych ułatwiających po pierwsze zrozumienie aktu głosowania, po drugie zaś – oddanie głosu na druku wyborczym. Zwrócić bowiem należy uwagę na fakt, iż wyborca nieumiejący pisać i czytać nie będzie w stanie samodzielnie zapoznać się z treścią karty do głosowania, ani w wielu przypadkach (jest to zależne od techniki oddawania głosu) skutecznie przedstawić na niej swojej decyzji wyborczej. Prawo wyborcze, aby umożliwić realizację zasady powszechności

¹⁵ J. B u c z k o w s k i, *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, Lublin 1998, s. 47.

¹⁶ K. S k o t n i c k i, *Zasada powszechności wyborów. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 23.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Wyjątek stanowi Brazylia, w której przez długi czas utrzymywano cenzus wykształcenia, uzależniając posiadanie czynnego prawa wyborczego od umiejętności czytania i pisanie, a także wysławiania się w języku urzędowym; por. M. C h m a j, W. S k r z y d ł o, *System wyborczy w RP*, Warszawa 2011, s. 40.

wyborów, winno zatem podążać także za potrzebami uczestników życia wyborczego, w innym przypadku będzie ono zupełnie nieefektywne.

Problem głosowania przez wyborców niepiśmiennych wydaje się być zatem zagadnieniem ważkim, bowiem w szerszym kontekście wpływa także na kwestię przestrzegania międzynarodowych zobowiązań, gwarantujących możliwie najszerszy dostęp wyborców do udziału w powoływaniu organów przedstawicielskich. Oczywiście można w tym kontekście wskazać, iż nie jest to problem powszechny, gdyż mowa tu o zaledwie 14% społeczeństwa. Z drugiej jednak strony, w realiach międzynarodowych standardów i podstawowych praw przysługujących obywatelom, wydaje się, iż problem ten postrzegać należy zgoła inaczej – nie jako dotyczący „zaledwie” ale „aż” 1/7 światowej populacji.

OSOBY NIEPIŚMIENNE A CENZUS WYKSZTAŁCENIA W UJĘCIU HISTORYCZNYM

Sytuacja osób niepotrafiących pisać i czytać w kontekście możliwości korzystania przez nich z praw politycznych, jakimi są prawa wyborcze, zupełnie inaczej postrzegana jest dziś i była kilkadziesiąt lat temu. Współcześnie bowiem analfabetyzm, co do zasady, nie stanowi formalnej przesłanki ograniczającej prawa wyborcze¹⁹. Problem pojawia się natomiast w odniesieniu do faktycznej możliwości korzystania przez osoby nieposiadające takich umiejętności z ich podmiotowych praw wyborczych. Zatem ciekawym zagadnieniem wydaje się stworzenie odpowiednich gwarancji dla realizacji praw wyborczych przez analfabetów, jako pełnoprawnych uczestników życia wyborczego. Mowa tutaj zarówno o instrumentach prawnych, jak i mechanizmach pozaprawnych aktywizujących tę grupę wyborców. Zgoła inaczej kształtowała się natomiast sytuacja osób niepotrafiących pisać i czytać kilkadziesiąt lat temu. Wtedy nie zastanawiano się nad tym, jak takim wyborcom pomóc, przeciwnie – analfabetyzm traktowany był jako formalna przesłanka, która uniemożliwiała analfabetom udział w wyborach. Tego typu ograniczenie w korzystaniu z praw wyborczych, dyskryminujące pewną grupę osób z uwagi na nieumiejętność pisania i czytania, określa się w literaturze mianem cenzusu wykształcenia. Cenzus ten w historii przyjmował dwojaką postać²⁰. W pierwszej, najbardziej rozpowszechnionej odmianie, pozbawione praw wyborczych były osoby, które po prostu nie potrafiły pisać i czytać, o czym

¹⁹ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 244.

²⁰ P. Uziębło pisze o „ujęciu liberalnym” oraz „kwalifikowanych wersjach” cenzusu, por. P. Uziębło, *Cenzusy wyborcze w XXI w. – potrzeba nowego podejścia?*, Toruń 2014, s. 29.

była już mowa. Niekiedy cenzus ten rozciągał się także na osoby, które nie były w stanie wykonać prostych działań arytmetycznych. Druga odmiana cenzusu wykształcenia, można by rzec – wyższego stopnia – uzależniała posiadanie podmiotowych praw wyborczych od ukończenia szkoły na odpowiednim poziomie²¹. W tej sytuacji odnotować także należy, iż w historii znane były przypadki, w których poziom wykształcenia decydował o przyznaniu poszczególnym, lepiej wykształconym jednostkom, drugiego głosu²². Tego typu głosowanie, notabene wysoce kontrowersyjne z punktu widzenia zasady równości wyborów w aspekcie formalnym, określano mianem pluralnego²³.

Tak pojmowany cenzus wykształcenia uzasadniano rozmaicie. Dla wykazania potrzeby jego utrzymania w systemach prawnych poszczególnych państw przytaczano podstawowy argument, stanowiący, iż osoby lepiej wykształcone mają większą możliwość świadomego uczestnictwa w życiu politycznym. Twierdzono, iż analfabeci nie są w pełni świadomi głoszonych programów wyborczych, a także nie posiadają właściwego rozeznania w samym mechanizmie wyborczym. Tego rodzaju argumenty – jak współcześnie powszechnie wiadomo – łatwo obalić. Natomiast *de facto* utrzymywanie w poszczególnych systemach prawnych cenzusu wykształcenia miało zgoła inny, ukryty cel. W większości przypadków był to element polityki klasowej i dyskryminacji osób słabiej wykształconych²⁴, zaś w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej cenzus ten był kontynuacją dyskryminacji rasowej skierowanej przeciwko ludności murzyńskiej. Były to więc w rzeczywistości ograniczenia wynikające nie z przesłanek merytorycznych, lecz z uwarunkowań społeczno-politycznych²⁵.

Omawiając kwestię cenzusów wyborczych w ujęciu historycznym jako narzędzia wyłączonego od udziału w głosowaniu określone grupy wyborców, warto przytoczyć kilka najbardziej spektakularnych przypadków zastosowania tej instytucji. Bez wątplenia przykładem państwa, w którym cenzus wykształcenia przeszedł ciekawą ewolucję była Francja. Został on bowiem wprowa-

²¹ K. Skotnicki, *Zasada powszechności...*, s. 48.

²² Taka praktyka występowała m.in. w Belgii, gdzie w latach 1893–1921 wyborcom przysługiwały dodatkowe głosy z tytułu wykształcenia, ale także posiadania odpowiedniego majątku czy legalnego potomstwa; por. M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy...*, s. 46. Podobne rozwiązanie znane było w Wielkiej Brytanii, gdzie utrzymało się do czasów II wojny światowej, por. K. Skotnicki, *Zasada powszechności...*, s. 59.

²³ T. Cieślak, *Cenzus wykształcenia w prawie wyborczym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1953, nr 5, s. 162.

²⁴ Szeroko i przekonująco na ten temat pisze T. Cieślak, tamże, s. 161–164.

²⁵ J. Buczkowski, *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Rzeszów 1996, s. 12.

dzony już w roku 1795²⁶. Wtedy właśnie na poziomie konstytucyjnym uzależniono prawo do wzięcia udziału w głosowaniu od umiejętności pisania i czytania. Takie rozwiązanie było wynikiem niechęci wobec dopuszczenia do władzy reprezentantów ludu paryskiego przez burżuazję. Jednakże przedstawiony stan rzeczy przetrwał zaledwie do roku 1799, kiedy to w nowo przyjętej Konstytucji Napoleona zrezygnowano z tego cenzusu. Co prawda postulat powrotu do ograniczenia prawa wyborczego z uwagi na brak umiejętności czytania i pisania, w zamian za obniżenie cenzusu majątkowego, powrócił w projektach rządowych z 1831 roku²⁷, ostatecznie nie wzbudził on jednak aprobaty, a w konsekwencji nie znalazł się we francuskim prawie wyborczym.

Z kolei jednym z państw, w których cenzus wykształcenia obowiązywał najdłużej są Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu – wprowadzenie tej instytucji wiązać należy bezpośrednio z poprawkami do Konstytucji USA, w których zniesiono niewolnictwo i dyskryminację rasową. Aby zniechęcić czarną ludność (której prawa dzięki poprawkom zostały formalnie zrównane z prawami pozostałych obywateli) do udziału w wyborach, wprowadzono nowatorskie – jak na tamte czasy – rozwiązania w postaci nałożenia na nią podatku wyborczego oraz obowiązku zdania testu, weryfikującego umiejętność czytania i pisania, a w niektórych stanach także komentowania konstytucji stanowej. Takie regulacje miały charakter bezdyskusyjnie dyskryminujący i skierowane były przeciwko niepiśmiennej czarnej ludności oraz imigrantom²⁸. Warto też zwrócić uwagę, że początkowo dużą swobodę w zakresie określenia przesłanek uprawniających do udziału w głosowaniu posiadały poszczególne stany, zaś Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych, co do zasady, nie ingerował w te kwestie. Z czasem jednak linia orzecznicza uległa znaczącej zmianie. Za moment przełomowy w tym zakresie uznaje się orzeczenie z 1964 roku w sprawie *Reynolds versus Sims*, w którym Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych podkreślił fundamentalne dla społeczeństwa znaczenie prawa do głosowania i konieczność dokładnej analizy każdego przepisu je ograniczającego²⁹.

Wreszcie wiele interesujących informacji związanych z zastosowaniem cenzus wykształcenia dostarczają doświadczenia Królestwa Belgii. Cenzus wykształcenia w systemie belgijskim wiązał się z systemem głosowania pluralnego, o którym była mowa wyżej, wprowadzonym ustawą z 1893 roku. Na jej mocy niektórzy Belgowie uzyskali dodatkowe głosy. Była to swego rodza-

²⁶ Obok cenzusu wykształcenia przewidziano także cenzus wieku (21 lat), osiadłości, opłacania podatku bezpośredniego oraz niepozostawania na służbie; por. T. Cieślak, *Cenzus wykształcenia...*, s. 165.

²⁷ K. Skotnicki, *Zasada powszechności...*, s. 48–49.

²⁸ Tamże, s. 50.

²⁹ Tamże, s. 52.

ju bonifikata związana z posiadanym wykształceniem. Takie rozwiązanie traktowano jako pożądane, odwołując się do dwóch przymiotów belgijskiego prawa wyborczego. Po pierwsze podkreślano, iż jego zaletą jest konserwatywny charakter, bowiem chroni ważną wartość, jaką jest wykształcenie. Po drugie zaś zwracano uwagę na jego demokratyczny wymiar, przejawiający się m.in. w tym, iż każdy obywatel mógł przecież uzyskać prawo wyborcze poprzez zdobycie odpowiedniego wykształcenia. Tym samym posiadanie podmiotowych praw wyborczych traktowano jako zależne od woli osoby zainteresowanej. System taki przetrwał w Królestwie Belgii do roku 1918³⁰.

GŁOSOWANIE OSÓB NIEPIŚMIENNYCH WSPÓŁCZEŚNIE

Współcześnie zagadnienie głosowania przez osoby niepiśmienne postrzegane jest w sposób zupełnie inny. Zgodnie z międzynarodowymi standardami podmiotowych praw wyborczych nie należy ograniczać, jeśli nie ma ku temu poważnych przesłanek. Zgodnie z *Kodeksem dobrych praktyk w sprawach wyborczych*, przyjętym przez Komisję Wenecką w 2002 r.³¹, i zawierającym tzw. zasady europejskiego dziedzictwa wyborczego, ograniczenie praw wyborczych jest dopuszczalne, o ile spełnione zostaną podstawowe warunki: możliwość taką musi przewidywać ustawa, ograniczenie musi być zgodne z zasadą proporcjonalności, zaś podstawą ograniczenia może być jedynie „niezdolność umysłowa lub wyrok skazujący za popełnienie poważnego przestępstwa kryminalnego³²”. Ponadto, zgodnie chociażby z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka: „każdy człowiek posiada wszystkie prawa i wolności zawarte w Deklaracji bez względu na jakiegokolwiek różnice [...]”, a także „wszyscy mają prawo do jednakowej ochrony przed jakąkolwiek dyskryminacją³³”. Co więcej, jak stanowi Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, „każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji i bez nieuzasadnionych ograniczeń [...] korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego³⁴”. Tym samym przyjęć należy, że ograniczenie podmiotowych praw wyborczych stanowi instytucję wyjątkową, która może być stosowana jedynie w ściśle określonych granicach. W świetle powyż-

³⁰ T. C i e ś l a k, *Cenzus wykształcenia...*, s. 168.

³¹ *Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report*, przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. sesji, Wenecja 18–19.10.2002, CDL-AD (2002) 23 rev., dalej jako Kodeks; opubl. na stronie: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev.aspx) (dostęp 17.03.16).

³² Por. pkt I.1.1.d Wytucznych do Kodeksu.

³³ Por. art. 2 I 7 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

³⁴ Por. Art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

szych uwag uznać należy, iż zjawisko braku umiejętności pisania i czytania nie wyczerpuje wskazanych wyżej przesłanek, tym samym nie może być we współczesnym świecie traktowane jako czynnik ograniczający możliwość uczestnictwa w głosowaniu. Przeciwnie, skoro nie jest to przesłanka ograniczająca, uznać należy, iż osoby te otoczyć należy szczególną ochroną, by, pomimo w praktyce dyskryminującego je czynnika, posiadały równe możliwości w zakresie korzystania z przysługujących im praw politycznych, w szczególności prawa do głosowania.

Tym samym, aby w pełni zagwarantować realizację podstawowych zasad rządzących wyborami, w tym zasady powszechności oraz równości wyborów, ważne jest, by ustawodawca dostrzegł problem udziału osób niepiśmiennych w procesie wyborczym, a w konsekwencji przyjął stosowne rozwiązania, zrównujące pozycję takich wyborców z pozostałymi uprawnionymi. Powinny to być przede wszystkim prawne mechanizmy chroniące osoby niepiśmienne przed nieuzasadnioną dyskryminacją w procesie wyborczym, a jednocześnie aktywizujące tę właśnie grupę.

Jak się okazuje w praktyce wyborczej niektórych państw zasygnalizowany problem stał się przedmiotem zainteresowania ze strony ustawodawców. Co więcej, w niektórych z nich, w szczególności tam, gdzie zjawisko analfabetyzmu jest najbardziej dostrzegalne, stosowane są pewne dobre praktyki, mające na celu wsparcie osób niepiśmiennych i ułatwienie im świadomego uczestnictwa w głosowaniu. Poniżej scharakteryzowano kilka wybranych przykładów, które stanowią bardzo interesujące próby pogodzenia zasady powszechności wyborów z problemami wyborców niepiśmiennych.

Niezwykle interesującym przykładem państwa, w którym prawo wyborcze zostało ukształtowane w sposób adekwatny do rzeczywistych potrzeb społeczeństwa jest Kenia. Jak wskazują badania, poziom analfabetyzmu wśród Kenijczyków w roku 2015 wyniósł blisko 21%³⁵. Oznacza to, że średnio co piąty wyborca w Kenii może mieć problem ze zrozumieniem druków oraz informacji wyborczych, a także ze skutecznym oddaniem głosu. W świetle tych danych szczególnie ważne wydaje się stworzenie wyborcom nieumiejącym pisać i czytać specjalnych gwarancji ułatwiających im udział w głosowaniu. Na początku warto zauważyć, iż specyfika zjawisk demograficznych w przypadku Kenii znalazła swoje odzwierciedlenie na gruncie nowej ustawy zasadniczej, zmieniającej znacząco kenijskie prawo wyborcze³⁶. Podstawowe

³⁵ A. Benavot, *Education for All...*, s. 140.

³⁶ Konieczność przyjęcia nowej konstytucji Kenii była wynikiem krwawych zajęć, jakie miały miejsce przy okazji wyborów prezydenckich z 2007 r. Były one spowodowane rozbieżnością w prognozowanych wynikach głosowania, zgodnie z którymi przewagę miał kandydat popierany przez grupę etniczną Kikuju, Mwai Kibaki, z ostatecznymi wynikami ogłoszonymi po awarii systemu komputerowego przy podliczaniu głosów, gdzie zwycięstwo odniósł jego

wartości dla państwa kenijskiego wysłowiono już w solennej preambule do Konstytucji Kenii z 2010 roku³⁷. Podkreślono w niej m.in. uznanie Kenijczyków dla władz, które w swych działaniach mają opierać się na takich wartościach jak rządy prawa, prawa człowieka, równość i demokracja. W dalszej części Konstytucji ustrojodawca odniósł się bardzo wyraźnie do problematyki praw osób posiadających potrzeby szczególne, w tym z ułomnościami, stanowiących mniejszości oraz osób wywodzących się z grup marginalizowanych społecznie, stwarzając im odpowiednie gwarancje konstytucyjne. W ustawie zasadniczej zastrzeżono bowiem konieczność stworzenia im odpowiednich warunków do uczestnictwa w akcie wyborczym oraz reprezentacji na forum ciał przedstawicielskich³⁸. Co więcej, w odniesieniu do systemu wyborczego wskazano, iż powinien on być oparty m.in. na zasadzie równego traktowania osób ze szczególnymi potrzebami. Ponadto kenijskie ustawodawstwo wyborcze – zgodnie z Konstytucją – powinno stwarzać gwarancje w postaci prostego i transparentnego głosowania, a także uwzględniać specyficzne położenie osób ze szczególnymi potrzebami (*persons or groups with special needs*³⁹). Ustawa zasadnicza nakłada także szczególne obowiązki na organy wyborcze, które odpowiadają za zapewnienie prostego systemu wyborczego, bez względu na to, która z metod głosowania znajdzie zastosowanie do konkretnego rodzaju wyborów⁴⁰. Jak się wydaje tego typu regulacje konstytucyjne nie są przypadkowe, wręcz przeciwnie – stanowią istotne gwarancje dla stworzenia przyjaznego dla wszystkich wyborców w Kenii systemu wyborczego.

Omawiając kenijski system wyborczy w kontekście głosowania osób niepiśmiennych w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na bardzo ciekawą instytucję rejestracji wyborców. Zgodnie z prawem kenijskim, każdy wybor-

kontrkandydat wspierany przez ludność Luo, Rai Odinga. W wyniku tych zdarzeń zakwestionowano poprawność procedury wyborczej, zaś w kraju wybuchły zamieszki. Sytuacja spotkała się z ostrą reakcją społeczności międzynarodowej, głębokie zaniepokojenie wydarzeniami w Kenii wyraziła m.in. Unia Europejska w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 17.01.2008 r. w sprawie Kenii (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0018&language=PL&ring=B6-2008-0027>) (dostęp 17.03.16). W efekcie podjęto działania na rzecz opracowania i przyjęcia nowej konstytucji Kenii. Została ona poparta w referendum ogólnokrajowym, w którym udział wzięło blisko 72% ludności kenijskiej. Za przyjęciem nowej ustawy zasadniczej, której regulacje w wielu przypadkach służyć miały rozwiązaniu narosłych problemów i rozwiązaniu ich na drodze konsensualnej, opowiedziało się aż 68% głosujących; por. B. Popławski, *Kenijski test systemu – analiza wyborów w Kenii w 2013*, <http://www.geopolityka.org/analizy/wybory/kenia/blazej-poplawski-kenijski-test-systemu-analiza-wyborow-2013-roku> (dostęp 17.03.16).

³⁷ Konstytucja Kenii, <https://www.kenyaembassy.com/pdfs/the%20constitution%20of%20kenya.pdf> (dostęp 17.03.16).

³⁸ Por. pkt 56 Konstytucji Kenii.

³⁹ Por. pkt 82, tamże.

⁴⁰ Por. pkt 86, tamże.

ca, aby móc oddać głos, najpierw musi zostać zarejestrowany w biometrycznym systemie rejestracji głosujących (tzw. *Biometric Voter Registration*)⁴¹. Jest to instytucja znana także w innych państwach, np. Boliwii⁴², Nigerii⁴³, na Wyspach Salomona⁴⁴, a od niedawna także w Kirgistanie⁴⁵. Taka rejestracja odbywa się na kilka miesięcy przed dniem głosowania. W wyniku tej procedury w ogólnokrajowym systemie elektronicznym pozostawiane są zeskanowane odciski palców wyborców wraz z ich podstawowymi danymi osobowymi. W dniu głosowania każdy wyborca, oprócz przedłożenia komisji wyborczej dokumentu potwierdzającego jego tożsamość (dowodu osobistego czy paszportu), jest zobowiązany także do dokonania odcisku palca w celu weryfikacji zgodności jego danych z danymi widniejącymi w systemie, a tym samym potwierdzenia jego prawa do udziału w głosowaniu. Następnie, na skutek pozytywnej identyfikacji głosującego, otrzymuje on kartę bądź karty do głosowania (w zależności od rodzaju elekcji)⁴⁶.

Wspomniany system biometrycznej rejestracji i identyfikacji osób głosujących ma na celu przede wszystkim zabezpieczenie procesu przed nieprawidłowościami w postaci naruszenia zasady równości wyborów na skutek głosowania wielokrotnego. Jest to także rozwiązanie ważne z punktu widzenia wyborców niepiśmiennych. W przypadku zastosowania innej procedury rejestracji, brak umiejętności pisania i czytania stanowiłby dla takich osób istotną przeszkodę czy utrudnienie. Można przypuszczać, że osoba niepotrafiąca pisać i czytać sama nie byłaby skłonna do poszukiwania rozwiązań umożliwiających jej rejestrację z wykorzystaniem dokumentu papierowego (kwestia problemu z odczytaniem wydrukowanej instrukcji czy wypełnieniem poszczególnych pól na formularzu rejestracji). System biometrycznej rejestracji stanowi zatem, bez wątpienia, ważne ułatwienie dla osób niepiśmiennych,

⁴¹ B. Popławski, *Kenijski test systemu...*

⁴² E. Achtenberg, *Election Day in the Bolivian Highlands: Local Democracy, Amidst the Contradictions*, <https://nacla.org/blog/2014/10/30/election-day-bolivian-highlands-local-democracy-amidst-contradictions> (dostęp 17.03.16).

⁴³ *Nigeria wybiera prezydenta: islamiści strzelają do głosujących* <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1409378,Nigeria-wybiera-prezydenta-islamisci-strzelaja-do-glosujacych> (dostęp 17.03.16).

⁴⁴ *Wyspy Salomona: pierwsze wybory od czasu zakończenia interwencji pokojowej RAMSI*, <http://www.infoswiat.com/2014/11/19/wyspy-salomona-pierwsze-wybory-od-czasu-zakonczenia-interwencji-pokojowej-ramsii/> (dostęp 17.03.16).

⁴⁵ W Kirgistanie, jako pierwszym z grupy Wspólnoty Niepodległych Państw, po raz pierwszy system biometrycznej rejestracji głosujących zastosowano w 2015 r. Pilotaż ujawnił jednak szereg jego niedoskonałości, por. R. Gortat, *Kirgistan u progu wyborów parlamentarnych 2015*, <http://oapuw.pl/kirgistan-u-progu-wyborow-parlamentarnych-2015-analiza-dr-radzislawy-gortat/> (dostęp 17.03.16).

⁴⁶ E. Serwicka, *Wybory – jak to się robi w Kenii*, <http://www.dalekoniedaleko.pl/wybory-jak-to-sie-robi-w-kenii/> (dostęp 17.03.16).

a jednocześnie jest mechanizmem aktywizującym tę właśnie grupę wyborców. Stanowi on bowiem zachętę do udania się do właściwego punktu rejestracji głosujących, bez obawy o to, że osoba niepiśmienna nie poradzi sobie z procedurą. W proces ten nie trzeba także angażować innych osób, które musiałyby wesprzeć niepiśmiennego wyborcę przy tradycyjnej rejestracji, z wykorzystaniem dokumentów papierowych. Z drugiej strony jest to także użyteczne narzędzie w dniu głosowania. Wyborca niepiśmienny nie musi bowiem składać podpisu na spisie wyborców. Wystarczający jest bowiem skan jego danych biometrycznych. Oczywiście omawiany system nie jest pozbawiony wad. Zwrócić należy uwagę chociażby na fakt, iż prawidłowa identyfikacja głosujących z wykorzystaniem wskazanej techniki często znacząco przedłuża pobyt wyborców w lokalach wyborczych, co może stanowić czynnik frustrujący wyborców oczekujących w kolejce po odbiór kart do głosowania. Jak wynika z raportów międzynarodowych obserwatorów wyborów kolejki do urn wyborczych w Kenii podczas ostatnich wyborów z 2013 roku sięgały nawet trzech kilometrów⁴⁷.

Kolejną ciekawą instytucją stosowaną w kenijskim prawie wyborczym, której celem jest przede wszystkim stworzenie ułatwień w głosowaniu dla osób niepiśmiennych, jest zróżnicowanie kolorystyczne kart do głosowania. Rozwiązanie takie znajduje zastosowanie w przypadku, gdy w tym samym dniu ma miejsce głosowanie w kilku rodzajach wyborów. Dla przykładu, sytuacja taka zaistniała w roku 2013, kiedy obywatele Kenii wybierali aż sześć organów: prezydenta, senatorów, gubernatorów, posłów, reprezentanta kobiet i reprezentantów okręgu. W celu ułatwienia im realizacji czynnego prawa wyborczego, karty do głosowania w wyborach poszczególnych organów wydrukowane zostały na papierze innego koloru⁴⁸. Dzięki temu wyborcy niepotrafiący czytać nie mieli problemu ze zidentyfikowaniem kart, a następnie ich wypełnieniem. Oczywiście takie rozwiązanie spotykane jest także w praktyce wyborczej innych państw (np. Egipt czy kraje europejskie) i służyć ma uła-

⁴⁷ L. Pochroń-Frankowski, M. Radlicki, *Kenia, relacja z dnia głosowania wyborczej delegacji obserwacyjnej FMD (4.03.13)*, <http://www.diplomacy.pl/pl/programy-i-projekty/mlodzi-obszernatorzy-wyborow/15-mlodzi-obszernatorzy-wyborow/mlodzi-obszernatorzy-wyborow/325-kenia-relacja-z-dnia-glosowania-wyborczej-delegacji-obszernacyjnej-fmd-4032013> (dostęp 18.03.16). Na marginesie rozważań warto zwrócić uwagę na fakt, iż wybory w Kenii traktowane są wyjątkowo. Co do zasady głosujący nie koncentrują się na sylwetkach konkretnych kandydatów i na głośnym przez nich programie. Uwaga wyborców skupia się przede wszystkim na przynależności plemiennej kandydatów, gdyż nadzwyczaj istotną wartością dla mieszkańców Kenii jest solidarność plemienna. W efekcie przy okazji niemal każdego wyborów w dniu głosowania a także wcześniej, na etapie rejestracji głosujących, obserwuje się nadzwyczaj duże zainteresowanie procesem wyborczym.

⁴⁸ Tamże.

twienu w głosowaniu dla wszystkich wyborów, jednak w kontekście problemu analfabetyzmu wydaje się ono szczególnie pomocne.

Co więcej, omawiając praktykę wyborczą Kenii, zwrócić należy uwagę także na fakt, iż zgodnie z prawem obowiązującym w tym państwie, w przypadku, gdy w tym samym dniu kumuluje się kilka akcji wyborczych, karty do głosowania w poszczególnych wyborach wrzucane są przez głosujących do odrębnych urn⁴⁹. Ponadto ustawodawca wprowadził dodatkowe zabezpieczenie praw osób niepotrafiących czytać, poprzez zastosowanie zasady, że urny wyborcze winny mieć taki sam kolor jak właściwe dla nich karty do głosowania. W ten sposób stworzono kolejny mechanizm usprawniający głosowanie, a w szczególności ułatwiający w nim udział wyborcom niepiśmiennym.

Wreszcie, omawiając procedury wyborcze w Kenii, warto zwrócić uwagę na sam sposób głosowania. Wśród państw afrykańskich, w których poziom analfabetyzmu jest największy, powszechnie przyjmuje się takie metody głosowania, które stanowią rozwiązanie w maksymalnym stopniu przyjazne wyborcy. Tak też uczyniono w przypadku kenijskiego prawa wyborczego, zgodnie z którym wyborca może oddać swój głos na karcie do głosowania stawiając znak, który w najpełniejszy sposób wyrazi jego wolę. Tym samym może to być oznaczenie w postaci krzyżyka, „ptaszka”, a nawet wyraźnej kropki. Ważne, aby wyborca jasno wskazał, którego kandydata popiera. Z punktu widzenia osób niepiśmiennych jest to rozwiązanie wyjątkowo przyjazne, bowiem nie dla każdego z tej grupy wyborów rzeczą prostą byłoby wyrażenie swej woli poprzez postawienie, znanego chociażby polskiemu systemowi, rygorystycznego krzyżyka, rozumianego jako dwie kreski przecinające się obrębie kratki. Na marginesie rozważań należy zwrócić uwagę na fakt, iż upraszczanie sposobu oddania głosu, poprzez dopuszczenie także innych znaków aniżeli powszechnie stosowanego „X” jest w ostatnim czasie ważnym postulatem ekspertów, biorących udział w międzynarodowych misjach obserwacji wyborów⁵⁰. Jest to także przykład realizacji zasady zapisanej w Konstytucji Kenii, zgodnie z którą przepisy prawa wyborczego powinny sprzyjać wyborcom, w szczególności tym, którzy mają szczególne potrzeby. Jak stanowi Konstytucja, sposób głosowania, bez względu na przyjętą metodę, powinien być prosty dla wyborcy. Przyjęcie szerokiego katalogu oznaczeń dla wyrażenia woli przez głosującego spełnia tę dyrektywę, bowiem znacząco minimalizuje możliwość uznania jego głosu za nieważny, z uwagi na niewłaściwe oznaczenie popieranego kandydata na karcie do głosowania. O ile zastosowanie przez wyborcę niepiśmiennego wyłącznie znaku „X” mogłoby

⁴⁹ E. Serwicka, *Wybory...*

⁵⁰ *Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 25 października 2015. Raport misji oceny wyborów OBWE/ODIHR*, Warszawa 2016, s. 18–19.

stanowić problem, tak z pewnością problemu nie powinny stwarzać inne, w zasadzie swobodnie wybrane przez niego znaki.

Omawiając sposób głosowania przez wyborców kenijskich warto także zwrócić uwagę na jeszcze jedno interesujące rozwiązanie. Mowa tu o specyficznym wyglądzie kart do głosowania. Aby ułatwić wyborcom niepotrafiącym czytać i pisać oddanie głosu na urzędowych drukach wyborczych, obok nazwisk kandydatów umieszcza się także logo partii politycznej, z której dany kandydat się wywodzi. W przypadku wyborów prezydenckich, w związku z faktem, iż na karcie do głosowania widnieje mniejsza liczba nazwisk, zwyczajowo umieszcza się także zdjęcia twarzy kandydatów. Bez wątpienia jest to istotne ułatwienie dla osób niepiśmiennych. Pozwala bowiem na identyfikację wizualną kandydatów, toteż głosujący nie muszą korzystać z pomocy innej osoby, choć prawo kenijskie pomoc ze strony piśmiennego asystenta także dopuszcza⁵¹.

Kolejnym przykładem państwa, w którym – z uwagi na znaczący odsetek osób niepiśmiennych⁵² – konieczne stało się stworzenie odpowiednich mechanizmów ułatwiających wyborcom udział w akcie głosowania jest Egipt. Specyfika głosowania w tym państwie wiąże się przede wszystkim z treścią kart do głosowania. Widnieją bowiem na nich dodatkowe, nieznanne systemom europejskim, pola. Mianowicie na każdej karcie wyborczej, poza kolumną z nazwiskami kandydatów oraz kolumną z pustym miejscem na wskazanie popieranego kandydata, umieszczana jest dodatkowa kolumna z charakterystycznymi grafikami. Są to symbole poszczególnych kandydatów uczestniczących w wyborach. Takie rozwiązanie ma ułatwić wyborcom niepiśmiennym rozeznanie wśród widniejących na kartach wyborczych kandydatów. Co ważne, symbole te są także obecne w toku całej kampanii wyborczej – widnieją one na materiałach wyborczych poszczególnych kandydatów. Tym samym wyborczy krajobraz Egiptu jest niesamowicie ciekawy. Z częścią symboli umieszczanych na plakatach wyborczych, a następnie kartach do głosowania wiąże się konkretne przesłanie (np. latarka jako symbol oświecenia dla ludności egipskiej), niektóre w swej postaci nawiązują do historii i kultury Egiptu (np. wielbłąd czy piramida), inne mają charakter przypadkowy. Dla przykładu spotykane są chociażby plakaty wyborcze, na których obok wizerunku kandydata widoczne są: gwiazda, kielich, waga, okulary, samochód czy strzelba⁵³. Większość z tych symboli jest bardzo prosta. Chodzi bowiem o to,

⁵¹ E. Serwicka, *Wybory...*

⁵² W 2015 r. prognozowany odsetek dorosłych analfabetów w Egipcie wynosił ponad 15% populacji; por. A. Benavot, *Education for All...*, s. 324.

⁵³ *Taking the vote: election in Egypt and the Democratic Republic of Congo*, http://www.boston.com/bigpicture/2011/11/taking_the_vote_elections_in_e.html (dostęp 19.03.16); *Wybory*, http://kroniekigipskie.blogspot.com/2011_11_01_archive.html (dostęp 19.03.16).

aby z łatwością zostały zapamiętane przez wyborców. Taki wygląd kart wyborczych powoduje, iż w praktyce są to druki bardzo dużego formatu. Warto także dodać, iż w wyborach, w których rywalizuje mniejsza liczba kandydatów (np. wybory prezydenckie), poza wskazanymi symbolami na kartach widnieją także wizerunki samych kandydatów⁵⁴.

Omawiając system egipski warto zwrócić uwagę na jeszcze jedno charakterystyczne rozwiązanie. W związku z dużym poziomem analfabetyzmu wśród dorosłych obywateli Egiptu, powszechnie stosowanym sposobem potwierdzenia odbioru karty do głosowania przez wyborcę jest tuszowy odcisk palca pozostawiany przez niego na spisie wyborców. Odcisk taki zastępuje złożenie tradycyjnego podpisu przez wyborcę niepotrafiącego pisać. Warto dodać, że metoda ta jest powszechnie stosowana przez Egipcjan przy załatwianiu także wielu innych spraw urzędowych (np. przy zawieraniu związku małżeńskiego⁵⁵). Ślady po tuszu na palcach wyborców nierzadko są traktowane jako swoisty powód do dumy w lokalnej społeczności. Wskazują bowiem na to, iż konkretna osoba wypełniła swój obywatelski obowiązek. Pamiętać należy, iż udział w głosowaniu w Egipcie ma charakter obowiązkowy⁵⁶. Tym samym można przypuszczać, że tak wiele rozwiązań ułatwiających wyborcom niepiśmiennym udział w głosowaniu związanych jest także z tą właśnie okolicznością.

Ciekawych doświadczeń w zakresie aktywizacji wyborczej osób niepiśmiennych dostarcza także przykład referendum niepodległościowego w Sudanie, które odbyło się w 2011 roku⁵⁷. Podobnie jak we wskazanych już państwach, Sudan również boryka się ze zjawiskiem wysokiego odsetka osób dotkniętych analfabetyzmem (około 75%⁵⁸). W związku z tym, aby umożliwić świadomy udział w referendum wszystkim mieszkańcom południowej części kraju na potrzeby głosowania z 2011 roku przygotowano, przy udziale ONZ, specjalne wzory kart wyborczych, które miały postać obrazkową. Wyborcy

⁵⁴ W podobny sposób konstruowane są karty wyborcze chociażby w Demokratycznej Republice Kongo, por. *Wybory w Demokratycznej Republice Kongo 30 lipca 2006 roku*, <http://www.unic.un.org/pl/kongo/wybory.php> (dostęp 10.03.16).

⁵⁵ Tamże.

⁵⁶ Szerzej na temat przymusu wyborczego: A. Żukowski, *Przymus wyborczy – istota, przesłanki i implikacje*, „Prawo i Polityka” 2009, nr 1, s. 109–123; Ł. Żołądek, *Przymus wyborczy. Geneza, praktyka funkcjonowania, argumenty za i przeciw*, „Studia BAS” 2011, nr 3, s. 7–30.

⁵⁷ Mowa o referendum, które odbyło się w dniach 9–15.01. 2011 r., w trakcie którego mieszkańcy Południowego Sudanu mieli możliwość wypowiedzenia się w kwestii przyszłego statusu Sudanu: jednością bądź secesją. Frekwencja w referendum osiągnęła 75%. Az 98,83% głosujących opowiedziało się za secesją, w wyniku czego utworzone zostało nowe państwo – Republika Południowego Sudanu.

⁵⁸ J. Gettleman, *Voting Is Peaceful in South Sudan Despite Border Clashes*, <http://www.nytimes.com/2011/01/11/world/africa/11sudan.html> (dostęp 19.03.16).

opowiadający się za podziałem kraju i niepodległością Sudanu Południowego wybierali na nich opcję oznaczoną jako otwarta dłoń z dopiskiem „Secession”. Ci z mieszkańców południowej części Sudanu, którzy opowiadali się za utrzymaniem *status quo*, a zatem jednością kraju, wybierali opcję przedstawiającą dwie dłonie w uścisku, dodatkowo oznaczone jako „Unity”⁵⁹. Zastosowane oznaczenie graficzne było bardzo intuicyjne i łatwo zrozumiałe dla każdej osoby biorącej udział w referendum, w tym osoby niepiśmiennej⁶⁰. W toku kampanii referendalnej oznaczenia te były szeroko rozpowszechnione w przestrzeni publicznej, aby każdy głosujący wiedział, w jaki sposób oddać ważny głos.

Ponadto warto w tym miejscu zwrócić uwagę na sposób głosowania. Był on bowiem dostosowany także do potrzeb wyborców niepiśmiennych. Biorący udział w referendum oddawali głosy poprzez umieszczenie tuszowego odcisku palca na karcie do głosowania, w specjalnym okienku, tuż obok omówionych powyżej pól z intuicyjnymi obrazkami.

Omawiając problematykę głosowania przez osoby niepiśmienne warto także odnieść się do przykładu Indii. W państwie tym bowiem w bardzo ciekawy sposób połączono potrzeby tej grupy wyborców z wykorzystaniem nowoczesnych technologii. W Indiach dość długą tradycję posiada jedna z odmian tzw. *e-votingu*, a zatem głosowania elektronicznego⁶¹. Wyborcy w Indiach mają możliwość oddania głosu przy zastosowaniu specjalnych maszyn do głosowania, potocznie zwanych głosomatami⁶². Urządzenia te umiejscowione są w lokalach wyborczych, a ich konstrukcja jest dość specyficzna. Na panelu każdej z maszyn do głosowania umieszczone są nazwiska kandydatów, a także specjalne przyciski, które umożliwiają oddanie głosu. Co ważne jednak, obok nazwisk kandydujących pojawiają się dodatkowe elementy w postaci symboli graficznych. Podobnie jak w Egipcie, takie rozwiązanie służyć ma wyborcom niepiśmiennym, którzy – co do zasady – kojarzą konkretnych kandydatów ze znakami graficznymi, którymi posługują się oni w toku kam-

⁵⁹ J. Pronk, *Całościowe porozumienie pokojowe*, <http://www.unic.un.org/pl/sudan/index.php?news=2210> (dostęp: 19.03.16).

⁶⁰ J. Kron, *Referendum Logos Accent Challenges Facing Sudan*, <http://www.nytimes.com/2011/01/14/world/africa/14sudan.html> (dostęp 19.03.16).

⁶¹ Po raz pierwszy głosowanie elektroniczne w Indiach zastosowano w roku 1982; por. International Foundation for Electoral Systems, *Electronic voting machines (EVMs)*, http://www.ifes.org/sites/default/files/electronic_voting_machines.pdf (dostęp 20.03.16).

⁶² Głosowanie elektroniczne (tzw. *e-voting*) może przybierać różne postaci: 1). głosowanie przy pomocy maszyny elektronicznej w lokalu wyborczym (tzw. głosomaty); 2). głosowanie za pomocą specjalnych kiosków internetowych umieszczonych w miejscach publicznych; 3). głosowanie z użyciem osobistego komputera podłączonego do Internetu; 4). głosowanie za pomocą telefonu komórkowego z wykorzystaniem wiadomości SMS; 5). głosowanie za pośrednictwem telewizji interaktywnej; por. J. Och, *Wyzwania globalizacyjne a nowoczesny system wyborczy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 5, s. 190–191.

panii wyborczej. Tym samym wyborca dość sprawnie może odszukać na panelu maszyny do głosowania popieranego przez siebie kandydata. Chcąc zagłosować, wyborca przyciska odpowiedni guzik. W tym samym momencie oddany głos jest rejestrowany, a głosujący uzyskuje informację zwrotną w postaci efektów dźwiękowego i świetlnego na panelu głosomatu⁶³. Tak skonstruowane głosomaty wykorzystywane są w Indiach na ogromną skalę. Podczas ostatnich wyborów parlamentarnych wykorzystano ponad 1,4 mln maszyn do głosowania⁶⁴.

Na koniec rozważań, w celu wykazania, że problem głosowania przez osoby niepiśmienne wcale nie pozostaje poza naszym kręgiem kulturowym, warto zasygnalizować przypadek Niemiec, które także borykają się ze zjawiskiem analfabetyzmu. Przykład ten dobitnie pokazuje, że państwa rozwinięte, wbrew pozorom, nie są całkowicie wolne od tego rodzaju problemów. Oczywiście zjawisko analfabetyzmu nie osiąga tam takiej skali jak w państwach już omówionych. Ocenia się, że aktualnie w Niemczech zamieszkuje około 7,5 mln analfabetów⁶⁵, co stanowi blisko 1% populacji. Na problem niedostatecznej umiejętności pisania i czytania, która może skutkować ograniczeniem praw wyborczych, wskazywano już w 2009 roku, tuż przed wyborami do Bundestagu⁶⁶. Wówczas szeroką kampanię na rzecz wsparcia tej grupy wyborców podjęło Niemieckie Zrzeszenie Uniwersytetów Ludowych. Zachęcano wówczas do przygotowania efektywnych kampanii oświatowych, a także zwiększenia puli środków publicznych przeznaczanych przez państwo na rzecz walki z omawianym zjawiskiem. Niemieckie Zrzeszenie Uniwersytetów Ludowych, działając doraźnie, wdrożyło m.in. stronę internetową⁶⁷, której celem było przygotowanie wyborców niepiśmiennych do świadomego uczestnictwa w głosowaniu. Odwiedzając wspomniany portal wyborcy-analfabeci mogli skorzystać z ćwiczeń dźwiękowych, w których lektorzy wyjaśniali im chociażby, w jaki sposób zamówić pakiet do głosowania korespondencyjnego, jak wypełnić kartę wyborczą, a także omawiali sposób pracy Bundestagu. Warto zauważyć, iż tego typu działania spotkały się z aprobatą niemieckiego Federalnego Kierownika Wyborczego⁶⁸. Choć były to działania o charakterze pozaprawnym, to z pewnością była to ciekawa próba aktywiza-

⁶³ *Electronic voting...*

⁶⁴ *Wybory w Indiach. Głosuje prawie miliard ludzi*, <http://www.polskieradio.pl/9/313/Artykul/1098591,Wybory-w-Indiach-Glosuje-prawie-miliard-ludzi> (dostęp 20.03.16).

⁶⁵ *Illiteracy in Germany: more than seven million adults are barely able to read and write*, <https://www.alumniportal-deutschland.org/en/germany/country-people/article/illiteracy-in-germany-illiterates-literacy.html> (dostęp 29.03.2016).

⁶⁶ *Analfabeci i wybory*, <http://www.dw.com/pl/analfabeci-i-wybory/a-4632467> (dostęp 29.03.2016).

⁶⁷ Mowa o stronie: www.ich-will-waehlen-gehen.de.

⁶⁸ *Analfabeci i wybory...*

cji wyborców niepiśmiennych. Przykład ten także pokazał, że niekiedy inicjatywy oddolne, niekoniecznie stanowiące mechanizmy przewidziane w przepisach prawa, także mogą mieć istotne znaczenie w umacnianiu społeczeństwa obywatelskiego.

W Polsce zjawisko analfabetyzmu także występuje, choć grupa osób nim dotkniętych nie stanowi tak dużego odsetka, jak w przypadku omówionych państw. Obecnie szacuje się, że osoby niepotrafiące pisać i czytać stanowią około 0,3% polskiego społeczeństwa⁶⁹. Zapewne z tego względu problem niepiśmiennych wyborców nie stał się dotychczas przedmiotem szczególnego zainteresowania ze strony polskiego ustawodawcy. *De lege lata* przepisy prawa wyborczego nie przewidują bowiem dla tej grupy wyborców szczególnych instytucjonalnych ułatwień. Co prawda, jeśli osoba niepiśmienna jest jednocześnie osobą niepełnosprawną bądź starszą (po ukończeniu 75 roku życia), może skorzystać z pomocy pełnomocnika. Ponadto wyborca niepełnosprawny ma prawo do skorzystania z technicznej pomocy innej osoby podczas głosowania⁷⁰. Warto jednak odnotować, że nie w każdym przypadku osoba dotknięta analfabetyzmem będzie spełniała przesłanki umożliwiające uzyskanie przez nią stosownego orzeczenia o niepełnosprawności, które mogłoby uprawniać ją do skorzystania ze wskazanych instytucji.

ZAKOŃCZENIE

Choć mogłoby się wydawać, że problem analfabetyzmu we współczesnym świecie dotyczy znikomego odsetka osób, to szczegółowe dane UNESCO wskazują, iż jest to przekonanie mylne. Wciąż znaczna część populacji, w szczególności zamieszkująca państwa Trzeciego Świata, ma problemy z pisaniem oraz rozumieniem tekstu pisanego. Tym samym jako bardzo ważne zagadnienie jawi się problem możliwości świadomego uczestnictwa takich osób w procedurze kreacji ciał przedstawicielskich. Zważyć bowiem należy, iż współcześnie przypadłość tego typu nie może być traktowana jako przesłanka ograniczająca prawa wyborcze obywateli. Próżno bowiem szukać dla niej merytorycznego uzasadnienia w świetle aktualnie obowiązujących międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka i obywatela.

W świetle powyższych uwag ważnym zadaniem stojącym przed ustawodawcami (w szczególności w tych państwach, gdzie skalę zjawiska analfabetyzmu ocenia się jako znaczną) jest zatem stworzenie właściwych mechani-

⁶⁹ 25 Countries With The Highest Literacy Rates, <http://www.worldatlas.com/articles/the-highest-literacy-rates-in-the-world.html> (dostęp 15.06.2016).

⁷⁰ Z wyłączeniem członka komisji wyborczej i męża zaufania, por. art. 53 k.w.

zmów gwarancyjnych dla wyborców niepotrafiących czytać i pisać. Jak wynika z doświadczeń kilku wybranych państw, problem ten obecnie – jest zauważalny i znajduje odzwierciedlenie w praktyce wyborczej. Jak się okazuje, często te najprostsze mechanizmy (np. kolorowe urny odpowiadające kolorowi karty do głosowania czy symbole graficzne charakteryzujące poszczególnych kandydatów) stają się zbawienne dla omawianej grupy wyborców. Nie chodzi bowiem o to, by poszukiwać rozwiązań wyszukanych i skomplikowanych w swej istocie, lecz skutecznych, najbardziej adekwatnych do potrzeb konkretnej społeczności.

BIBLIOGRAFIA

- Achtenberg E., *Election Day in the Bolivian Highlands: Local Democracy, Amidst the Contradictions*, <https://nacla.org/blog/2014/10/30/election-day-bolivian-highlands-local-democracy-amidst-contradictions>.
- Analfabeci i wybory, <http://www.dw.com/pl/analfabeci-i-wybory/a-4632467>.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.
- Benavot A., *Education for All 2000-2015: Achievements and Challenges*, Paris 2015.
- Błaszczak A., Zbieranek J., *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. Źródła” 2012, nr 8.
- Buczkowski J., *Podstawowe zasady prawa wyborczego*, Lublin 1998.
- Buczkowski J., *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Rzeszów 1996.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w RP*, Warszawa 2011.
- Cieślak T., *Cenzus wykształcenia w prawie wyborczym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1953, nr 5.
- Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report*, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev.aspx).
- Electronic voting machines (EVMs)*, http://www.ifes.org/sites/default/files/electronic_voting_machines.pdf.
- Ellis A. (red.), *Aktywizowanie wyborców. Inicjatywy z różnych krajów świata*, Warszawa 2009.
- Encyklopedia PWN*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/analfabetyzm;3869021.html>.
- Florczyk-Wątor M., *Status prawny wyborcy niepełnosprawnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.
- Gettleman J., *Voting Is Peaceful in South Sudan Despite Border Clashes*, <http://www.nytimes.com/2011/01/11/world/africa/11sudan.html>.
- Gortat R., *Kirgistan u progu wyborów parlamentarnych 2015*, <http://oapuw.pl/kirgistan-u-progu-wyborow-parlamentarnych-2015-analiza-dr-radzislawy-gortat/>.
- Grabowska S., Grabowski R. (red.), *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*, Rzeszów 2007.
- Illiteracy in Germany: more than seven million adults are barely able to read and write*, <https://www.alumniportal-deutschland.org/en/germany/country-people/article/illiteracy-in-germany-illiterates-literacy.html>.
- Konstytucja Kenii, <https://www.kenyaembassy.com/pdfs/the%20constitution%20of%20kenya.pdf>

- Kron J., *Referendum Logos Accent Challenges Facing Sudan*, <http://www.nytimes.com/2011/01/14/world/africa/14sudan.html>.
- Literacy among adult populations*, UNESCO eAtlas of Literacy, <http://tellmaps.com/uis/literacy/#!/tellmap/-1003531175>.
- Marszałek-Kawa J., *Kobiety w polityce*, Toruń 2010
- Nigeria wybiera prezydenta: islamisci strzelają do głosujących* <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1409378,Nigeria-wybiera-prezydenta-islamisci-strzelaja-do-glosujacych>.
- Och J., *Wyzwania globalizacyjne a nowoczesny system wyborczy*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 5.
- Pochroń-Frankowski L., Radlicki M., *Kenia, relacja z dnia głosowania wyborczej delegacji obserwacyjnej FMD (4.03.13)*, <http://www.diplomacy.pl/pl/programy-i-projekty/mlodzi-obszernicy-wyborow/15-mlodzi-obszernicy-wyborow/mlodzi-obszernicy-wyborow/325-kenia-relacja-z-dnia-glosowania-wyborczej-delegacji-obszernicy-fmd-4032013>.
- Popławski B., *Kenijski test systemu – analiza wyborów w Kenii w 2013*, <http://www.geopolityka.org/analizy/wybory/kenia/blazej-poplawski-kenijski-test-systemu-analiza-wyborow-2013-roku>.
- Pronk J., *Całościowe porozumienie pokojowe*, <http://www.unic.un.org.pl/sudan/index.php?news=2210>.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie Kenii, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0018&language=PL&ring=B6-2008-0027>.
- Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 25 października 2015*. Raport misji oceny wyborów OBWE/ODIHR, Warszawa 2016.
- Serwicka E., *Wybory – jak to się robi w Kenii*, <http://www.dalekonedaleko.pl/wybory-jak-to-sie-robi-w-kenii/>.
- Skotnicki K. (red.), *External voting w wybranych państwach europejskich*, Łódź 2012.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności wyborów. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Słownik języka polskiego PWN*, <http://sjp.pwn.pl/sjp/niepismienny;2489278.html>.
- Taking the vote: election in Egypt and the Democratic Republic of Congo*, http://www.boston.com/bigpicture/2011/11/taking_the_vote_elections_in_e.html.
- Uziębło P., *Cenzusy wyborcze w XXI w. – potrzeba nowego podejścia?*, Toruń 2014.
- Wąrowski L., *Polityka równych szans. Instytucjonalne mechanizmy zwiększania partycypacji kobiet strukturach politycznych na przykładzie państw Unii Europejskiej*, Toruń 2007.
- Wybory w Indiach. Głosuje prawie miliard ludzi*, <http://www.polskieradio.pl/9/313/Artykul/1098591,Wybory-w-Indiach-Glosuje-prawie-miliard-ludzi>.
- Wybory w Demokratycznej Republice Konga 30 lipca 2006 roku*, <http://www.unic.un.org.pl/kongo/wybory.php>.
- Wybory*, http://kroniekiegipskie.blogspot.com/2011_11_01_archive.html.
- Wyspy Salomona: Pierwsze wybory od czasu zakończenia interwencji pokojowej RAMSI*, <http://www.infoswiat.com/2014/11/19/wyspy-salomona-pierwsze-wybory-od-czasu-zakonczenia-interwencji-pokojowej-ramsi/>.
- Żołądek Ł., *Przymus wyborczy. Geneza, praktyka funkcjonowania, argumenty za i przeciw*, „Studia BAS” 2011, nr 3.
- Żukowski A., *Partycypacja wyborcza kobiet - wyzwania i dylematy*, Toruń 2011
- Żukowski A., *Przymus wyborczy – istota, przesłanki i implikacje*, „Prawo i Polityka” 2009, nr 1.

Streszczenie

Zagadnienie udziału w wyborach osób niepiśmiennych wykazuje silny związek z zasadą powszechności wyborów. Powszechny udział w głosowaniu jest rudymenarnym wymogiem każdej demokratycznej elekcji. Tym samym jego ograniczenie w kontekście osób niepiśmiennych traktować należy jako szczególnie dotkliwe, w tym biorąc pod uwagę chociażby zróżnicowane przyczyny analfabetyzmu i poziom życia mieszkańców poszczególnych części świata. Tytułowe zagadnienie jest ważkie, biorąc pod uwagę także dane opublikowane przez UNESCO, zgodnie z którymi na świecie żyje aktualnie aż 781 mln analfabetów. W pierwszej części niniejszego artykułu przedstawiono ujęcie historyczne przedmiotowego zagadnienia, w tym przede wszystkim problem ograniczenia podmiotowych praw wyborczych osób niepiśmiennych w postaci powszechnych szczególnie w wiekach XVIII i XIX cenzusów wykształcenia. Omówione zostały występujące niegdyś niedemokratyczne sposoby limitowania udziału w głosowaniu osób niepotrafiących czytać i pisać we Francji, czy Stanach Zjednoczonych. W drugiej części artykułu zaprezentowany został aktualny stan prawny oraz praktyka wyborcza wybranych państw świata w kontekście udziału w głosowaniu osób niepiśmiennych. Scharakteryzowano mechanizmy ułatwiające udział w głosowaniu analfabetów występujące w Kenii, Egipcie, Indiach, a także rozwiązania zastosowane podczas referendum niepodległościowego w Sudanie Południowym z 2011 roku.

Słowa kluczowe: wybory, analfabeci, zasada powszechności wyborów, podmiotowe prawa wyborcze, głosowanie

VOTING BY THE ILLITERATE AND THE PRINCIPLE OF UNIVERSAL ELECTIONS (summary)

The issue of participating in elections by the illiterate seems to be strongly connected with the principle of universal elections. The universal participation in elections is a fundamental requirement of every democratic election. Thereby its limitation as regards the illiterate should be treated as particularly harmful, especially while taking into consideration various reasons for illiteracy and the level of well-being in different parts of the world. The topic is really essential because of the data published by the UNESCO in accordance to which, there are 781 million of the illiterate. The first part of the paper covers historical aspects of the subject matter, including the issue of limiting electoral subjective rights of the illiterate in the form of, especially common in the 18th and the 19th century, educational qualification. The papers also concerns undemocratic ways of limiting participation of the illiterate in elections in France or in the US, which existed in the past. In the second, the prevailing legal status and the practice of some chosen states in the context of participation of the illiterate in elections, are presented. The author characterized the measures allowing the participation of the illiterate in elections which exist Kenya, Egypt and India as well as the solutions applied during the South Sudanese independence referendum in 2011.

Keywords: elections, the illiterate, the principle of universal elections, electoral subjective rights, voting.

Marta Gałązka*

PRAWA WYBORCZE MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH W PAŃSTWACH GRUPY WYSZEHRADZKIEJ

Problematyka ochrony praw mniejszości narodowych w każdym państwie budzi kontrowersje. Dotyczy to zwłaszcza tych krajów, w których nastąpiło znaczne przemieszanie się ludności. Często jest to również skutek decyzji politycznych, głównie podjętych kilkadziesiąt lat temu. Kwestie ochrony praw mniejszości narodowych nabierają szczególnego znaczenia, gdy mówimy o prawach wyborczych. W jaki sposób realizować zasady równości i niedyskryminacji bez obaw o dezintegrację państwa i przeszkody w efektywnym rządzeniu? Do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia, kiedy konieczne jest stworzenie przepisów prawnych gwarantujących mniejszościom narodowym reprezentację polityczną w parlamencie, a kiedy wystarczy jedynie „nieutrudnianie” politycznej (także wyborczej) działalności. Czy niektóre narzędzia stosowane w celu „pozytywnej dyskryminacji” zapewniają realne gwarancje dla reprezentacji politycznej mniejszości narodowych, czy może są jedynie martwym prawem? Każde państwo, tworząc własne prawo wyborcze musiało stanąć przed tymi zagadnieniami. Kwestie dotyczące praw wyborczych mniejszości narodowych są szczególnie ważne także dlatego, że, ze względu na wzrastającą rolę postaw nacjonalistycznych w społeczeństwie, mogą być one źródłem konfliktów politycznych. Co również warto podkreślić, ochrona praw politycznych wszelkich mniejszości jest istotnym elementem liberalnych demokracji oraz jednym z mierników poziomu realizacji zasady powszechności i równości prawa wyborczego, gwarantowanej w konstytucjach i ordynacjach wyborczych wszystkich państw postkomunistycznych.

W artykule zostaną zaprezentowane międzynarodowe regulacje odnoszące się do praw mniejszości narodowych, przede wszystkim w zakresie reprezen-

* Mgr, doktorantka, Instytut Politologii, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, marta.galazka@o2.pl.

tacji politycznej oraz porównane krajowe regulacje prawne dotyczące praw wyborczych mniejszości narodowych, a także ich konsekwencje prawne i polityczne w państwach Grupy Wyszehradzkiej – Polsce, Republice Czeskiej, Słowacji oraz Węgrzech. Państwa te zostały wybrane nie tylko ze względu na bliskość geograficzną, ale również podobne doświadczenia historyczne i społeczne. Udowadniał to między innymi węgierski historyk Jenő Szűcs. Zajmował się on analizowaniem historycznych odmienności modeli społecznych i politycznych Europy Środkowo-Wschodniej. Odszedł od powszechnie używanej klasyfikacji i stworzył nowy podział Europy na Wschód, Zachód i Środek – Europę Środkowo-Wschodnią. Wykazał, że korzenie Europy Środkowo-Wschodniej sięgają jeszcze średniowiecza. Możemy mówić o pewnej wspólnotocie historycznej i gospodarczej – do czasów I wojny światowej w regionie dominowało rolnictwo, które w okresie międzywojennym ustąpiło procesom uprzemysłowienia. Natomiast po II wojnie światowej miało miejsce tworzenie demokracji ludowej oraz gospodarki socjalistycznej. Warto również podkreślić, że rządzące we wszystkich wspomnianych państwach partie komunistyczne, konsekwentnie ignorowały kwestie etniczne w oficjalnym życiu politycznym. Władze państwowe ujmowały naród jako jeden homogeniczny podmiot¹. Wielkie zmiany, które nastąpiły w 1989 roku również nie pozostały bez wpływu na gospodarkę, politykę i kulturę. Uwolnienie się spod radzieckich wpływów sprawiło, że wiele państw jako jeden z ważniejszych celów postawiło sobie współpracę w zakresie budowy demokratycznych struktur państwowych oraz wolnorynkowej gospodarki, a także integracja ze strukturami europejskimi (czyli wspomniany wcześniej „powrót do Europy”) stały się główną ideą utworzenia w 1991 roku Grupy Wyszehradzkiej przez Polskę, Czechosłowację i Węgry². Warto już w tym miejscu zaznaczyć, że choć wybrane kraje łączy wiele, to jednak struktura etniczna jest w nich bardzo zróżnicowana. Względnie homogeniczne są Polska oraz Czechy, natomiast indeks fragmentyzacji etnicznej na Słowacji jest bardzo wysoki.

MIĘDZYNARODOWE REGULACJE

Ochrona praw mniejszości narodowych podlega ocenie z punktu widzenia standardów międzynarodowych. Jednym z ważniejszych dokumentów jest Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych. Została ona zawarta pod auspicjami Rady Europy i weszła w życie 1 lutego 1998 roku. Jej strona-

¹ Wyjątkiem była w pewnym zakresie Czechosłowacja, szczególnie po 1968 r.

² Zob. J. Szűcs, *Trzy Europy*, Lublin 1995.

mi jest obecnie 39 państw spośród 47 członków Rady Europy. Polska stała się jedną ze stron konwencji 1 kwietnia 2001 roku, Republika Czeska 1 kwietnia 1998 roku, Słowacja i Węgry 1 lutego 1998 roku. W dokumencie ustanowione zostały minimalne standardy ochrony mniejszości narodowych. Przedstawiciele państw, którzy uczestniczyli w negocjowaniu tekstu konwencji, nie zgadzali się co do definicji mniejszości narodowych, dokument więc jej nie zawiera. Oznacza to, że strony konwencji same określają, czy dana grupa stanowi mniejszość narodową, czy też nie. Takie rozwiązanie, choć pozostawia państwom swobodę w zakresie definicji, osłabia jej funkcję gwarancji praw mniejszości narodowych. Zapisy konwencji dotyczą, między innymi, gwarancji równości wobec prawa, stworzenia warunków do rozwijania kultury, a także umacniania ducha tolerancji i dialogu międzykulturowego. Nie ma w niej jednak zapisów odnoszących się do praw wyborczych. Warto także dodać, że w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych zapisano między innymi:

Każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji, o której mowa w artykule 2, i bez nieuzasadnionych ograniczeń: a) uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli; b) korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli³.

Tematykę praw wyborczych mniejszości narodowych podjęto w *Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych* przyjętym przez Komisję Wenecką. W kodeksie mowa, że powszechne prawo wyborcze oznacza, że prawo wybierania i głosowania posiadają właściwie wszyscy, ale prawo to powinno być podporządkowane warunkom takim jak: wiek, narodowość, zamieszkanie, pozbawienie prawa wybierania i kandydowania. Jednocześnie doradza się, aby obcokrajowcy mieli prawo wybierania w wyborach lokalnych, jednakże po wyznaczonym okresie zamieszkania. Komisja Wenecka podniosła również kwestię równego prawa wyborczego, które obejmuje równość głosu, równą siłę głosu, równość możliwości i ochronę mniejszości narodowych. Według zaleceń Komisji, mandaty powinny być rozdzielone równomiernie pomiędzy, a dopuszczalne odstępstwo od norm nie powinno przekraczać 10%, z wyjątkiem szczególnych okoliczności jak rzadko zaludnione jednostki administracyjne bądź ochrona skupisk mniejszości narodowych. Dodano również, że w przypadku ponownego ustalania granic okręgów wyborczych, powinno być to dokonywane między innymi bez szkody dla mniejszości narodowych. Co więcej, partie polityczne utworzone przez przedstawicieli mniejszości naro-

³ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16.12.1966 r.

dowych powinny mieć zgodę na działanie. Podkreślono także, że przepisy, które wprowadzają wyjątki w zakresie kryteriów rozdziału mandatów dla partii, które reprezentują mniejszości narodowe, nie są w sprzeczności z zasadą równości⁴. Warto jednak pamiętać, że *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych* nie ma charakteru wiążącego, a jedynie rekomendacyjny.

Tematyka mniejszości narodowych i etnicznych jest czasem podejmowana także podczas spotkań przedstawicieli rządów państw Grupy Wyszehradzkiej. Analizowane są wtedy rozwiązania prawne mające na celu zabezpieczenie praw mniejszości narodowych i etnicznych w poszczególnych państwach. Podkreśla się zawsze, że największe trudności w każdym z państw napotyka integracja mniejszości Romów.

POLSKA – UŁATWIA, ALE NIE GWARANTUJE

W Polsce istnieje wiele dokumentów prawnych regulujących kwestie praw mniejszości narodowych i etnicznych. Artykuł 35 Konstytucji gwarantuje polskim obywatelom należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność w zakresie zachowania oraz rozwoju własnej kultury i języka, tradycji oraz obyczajów. Zapewnia również prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych i kulturalnych oraz organizacji służących ochronie tożsamości religijnej, a także prawo do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej⁵. Jednym z istotniejszych dokumentów jest ustawa z dnia 6 stycznia 2005 roku *O mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*, w której zostało zdefiniowane pojęcie mniejszości narodowej. W rozumieniu ustawy to grupa polskich obywateli, która jest mniej liczebna od pozostałej części ludności Polski, w istotny sposób odróżnia się od pozostałych obywateli tradycją, kulturą lub językiem oraz dąży do ich zachowania, ma świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej i chce ją wyrażać oraz chronić, jej przodkowie zamieszkiwali terytorium Polski przez co najmniej 100 lat oraz utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie. Dodatkowo w ustawie wymienione są mniejszości, które uznaje się za mniejszości narodowe. Są to mniejszość białoruska, czeska, litewska, niemiecka, ormiańska, rosyjska, słowacka, ukraińska oraz żydowska. Mniejszość etniczna jest niemal identycznie zdefiniowana jak mniejszość narodowa, z tą różnicą, że mniejszość etniczna nie utożsamia się z narodem zorganizowanym we własnym państwie. Zalicza się tutaj

⁴ *Code of Good Practice in Electoral Matters*. Guidelines and Explanatory Report.

⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997, nr 78 z późn. zm.).

mniejszość karaimską, łemkowską, romską i tatarską⁶. Wedle danych z ostatniego spisu powszechnego przeprowadzonego w 2011 roku, w Polsce żyje 0,6% Ukraińców, 0,2% Niemców, 0,2% Białorusinów, 0,1% Litwinów, 0,1% Rosjan, 0,1% Brytyjczyków oraz 0,1% Francuzów⁷.

Polska postrzegana jest jako państwo, które ułatwia, ale nie gwarantuje reprezentantom mniejszości narodowych obecności w parlamencie (brak jest stosownych regulacji dotyczących mniejszości etnicznych). W wyborach parlamentarnych w 1991 i 1993 roku organizacje reprezentujące mniejszości narodowe mogły zgłaszać kandydatów w dowolnym okręgu wyborczym, gdy udało im się zebrać minimum 20 000 podpisów (dla pozostałych obywateli było to 50 000 podpisów). Poza tym takie komitety nie musiały spełniać wymogu rejestracji w co najmniej pięciu okręgach, aby wystawić swoich kandydatów w całym państwie⁸. W 1993 roku dodatkowo wprowadzono przepis zwalniający komitety wyborcze mniejszości narodowych z konieczności przekroczenia pięcioprocentowego progu wyborczego, aby uzyskać mandat na szczeblu okręgowym i siedmioprocentowego, aby uzyskać mandat na poziomie krajowym⁹. Obecnie obowiązujący kodeks wyborczy również przewiduje zwolnienie komitetów wyborczych utworzonych przez organizacje mniejszości narodowych z wymogu przekroczenia pięcioprocentowego progu wyborczego¹⁰. W celu zwolnienia komitetu wyborczego utworzonego przez wyborców zrzeszonych w zarejestrowanych organizacjach mniejszości narodowych, muszą one złożyć w Państwowej Komisji Wyborczej oświadczenie w tej sprawie (najpóźniej w piątym dniu przed dniem wyborów) oraz dokument potwierdzający utworzenie komitetu przez wyborców, którzy są członkami tejże organizacji. Problematiczną kwestią jest, czy zwolnienie komitetów wyborczych mniejszości narodowych z wymogu przekroczenia klauzuli zaporowej nie narusza zasady równości prawa wyborczego. Taki przywilej uznaje się jednak za przejaw dyskryminacji wyrównawczej, która pozwala mniejszościom narodowym na uzyskanie reprezentacji w sejmie¹¹. W Polsce komitetem wyborczym mniejszości narodowej jest Komitet Wyborczy Wy-

⁶ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 roku *O mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*, Dz. U. nr 17, poz. 141, z późn. zm.

⁷ *Ludność. Stan i struktura społeczno-demograficzna*. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Warszawa 2013, s. 79.

⁸ Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 roku *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1991, nr 59, poz. 252.

⁹ Ustawa z dnia 28 maja 1993 roku *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1993, nr 45, poz. 205.

¹⁰ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku *Kodeks wyborczy*, Dz. U. nr 88, z późn. zm.

¹¹ T. K o w a l c z y k, *Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2, s. 134.

borców Mniejszość Niemiecka. W 1993 roku zdobyli 3 mandaty, w 1997, 2001 i 2005 zdobyli 2 mandaty, a w 2007, 2011, 2015 – 1 mandat.

Biorąc pod uwagę występowanie niewielkich liczebności mniejszości narodowych w Polsce, można stwierdzić, że obecnie funkcjonujące ułatwienia związane z problematyką wyborczą dla mniejszości narodowych są wystarczające.

REPUBLIKA CZESKA – NIE MA UŁATWIEŃ, NIE MA UTRUDNIEŃ

W Republice Czeskiej mówimy o mniejszości romskiej, bułgarskiej, chorwackiej, niemieckiej, polskiej, rusińskiej, ruskiej, greckiej, słowackiej, serbskiej, ukraińskiej i węgierskiej¹² oraz od 2013 roku także o białoruskiej i wietnamskiej¹³. Według danych spisu powszechnego przeprowadzonego w 2011 roku w Republice Czeskiej żyje 93,7% Czechów; 4,9% Morawian; 1,4% Słowaków; 1,4% Polaków, Niemców, Ukraińców, Ślązaków, Węgrów i Romów¹⁴. Konstytucja Republiki Czeskiej nie odnosi się bezpośrednio do problematyki ochrony praw człowieka, w tym ochrony praw mniejszości narodowych¹⁵. Definicja mniejszości narodowych została zawarta w ustawie o prawach mniejszości narodowych. Wedle ustawy jest to wspólnota obywateli Republiki Czeskiej, która mieszka na jej terytorium, ale różni się od pozostałych obywateli własną kulturą, językiem i tradycją, a także pochodzeniem etnicznym. Grupa ta wyraża chęć uznania jej za mniejszość narodową, a także dba o swoją tożsamość i odrębność historyczną¹⁶.

Wybory do Izby Poselskiej odbywają się na zasadzie proporcjonalnej. Niezmiennym elementem jest także ustanowienie 5% klauzuli zaporowej dla samodzielnie startujących partii¹⁷, 10% dla koalicji dwóch partii, 15% dla

¹² Statut Rady vlády pro národnostní menšiny, http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/statut_nova_rada_po_vlade.pdf (dostęp 17.06.2015).

¹³ Vláda České Republiky usnesení Vlády České Republiky ze dne 3. července 2013 č. 530 o změně Statutu Rady vlády pro národnostní menšiny a o jmenování členů této Rady, [http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/23639B88A9E8E312C1257B9C0021CC5A/\\$FILE/530%20uv13_0703.0530.pdf](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/23639B88A9E8E312C1257B9C0021CC5A/$FILE/530%20uv13_0703.0530.pdf) (dostęp 17.06.2015).

¹⁴ Sčítánílidu domůabytů 2011.

¹⁵ Ustawa konstytucyjna Czeskiej Rady Narodowej z dnia 16 grudnia 1992 – *Konstytucja Republiki Czeskiej*.

¹⁶ Zákon o právech příslušníků národnostních menšin a o změněněkterýchzákonů – Část první – o právech příslušníků národnostních menšin, <http://www.podnikatel.cz/zakony/zakon-o-pravech-prislusniku-narodnostnich-mensin-a-o-zmene-nekterychzakonu/f2221471/> (dostęp 5.06.2015).

¹⁷ V. H a w l i k, L. K o p e č e k, *Kształt i stabilność czeskich rządów: wpływ systemu partyjnego i systemu wyborczego*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2009, nr 10, s. 9.

koalicji trzech partii oraz 20% dla koalicji czterech lub więcej ugrupowań¹⁸. Stosowanie progów wyborczych skutkuje eliminowaniem podmiotów małych, mających niewielkie poparcie wśród społeczeństwa. Warto w tym miejscu również dodać, że – w przeciwieństwie do polskiej – czeska ordynacja wyborcza nie zawiera żadnych specjalnych przywilejów dla kandydatów reprezentujących mniejszości¹⁹. Komitety wyborcze reprezentujące mniejszości narodowe, mogą brać udział w wyborach na takich samych zasadach jak pozostałe.

Ciekawym rozwiązaniem w Republice Czeskiej jest również funkcjonowanie kaucji wyborczej. Jest to prawnie określony wymóg wpłaty określonej sumy pieniędzy niezbędny do tego, aby zarejestrować listę kandydatów²⁰. W Republice Czeskiej wysokość kwoty została określona na poziomie 20 000 czeskich koron. Środki są zwracane komitetowi po uzyskaniu 6% poparcia. Przyjęcie takiego rozwiązania – nietypowego jak na państwo postkomunistyczne – eliminuje te podmioty polityczne, które nie posiadają wystarczająco dużych zasobów finansowych bądź odpowiedniego zaplecza politycznego. Choć takie rozwiązanie nie jest wycelowane przeciwko mniejszościom narodowym, to jednak w znaczący sposób wpływa na funkcjonowanie mniejszości narodowych w czeskiej polityce.

Biorąc pod uwagę fakt, że w Republice Czeskiej występuje nieco wyższy odsetek mniejszości narodowych niż w Polsce, wydaje się konieczne wprowadzenie pewnych udogodnień pozwalających ich przedstawicielom na uzyskanie reprezentacji politycznej. Jest to o tyle istotne iż funkcjonowanie klauzuli zaporowej oraz konieczność wpłacenia kaucji wyborczej, skutecznie utrudnia czy wręcz uniemożliwia zdobycie reprezentacji w parlamencie przez przedstawicieli mniejszości narodowych.

SŁOWACJA – LICZNE MNIEJSZOŚCI, NIELICZNE UŁATWIENIA

Konstytucja Republiki Słowackiej jak większość konstytucji europejskich gwarantuje mniejszościom narodowym prawo do rozwijania własnej kultury, propagowania oraz otrzymywania informacji w ojczystym języku, a także do zakładania towarzystw oraz instytucji kulturalnych i oświatowych. Wzmianka o mniejszościach narodowych i etnicznych pojawia się już w preambule:

¹⁸ P. U z i ę b ł o, *Wpływ systemów wyborczych na systemy partyjne (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3 s. 76.

¹⁹ W. P e t r o f f, *Systemy wyborcze do parlamentu dwunastu europejskich państw postkomunistycznych*, Warszawa 1999, s. 3.

²⁰ A. Ż u k o w s k i, *Z problematyki depozytów wyborczych na świecie*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2011, nr 3, s. 33.

My, Naród Słowacki, pomny politycznego i kulturalnego dziedzictwa swoich przodków i stuletnich doświadczeń walk o byt narodowy i własną państwowość, w poczuciu cyrylo-metodyjskiego dziedzictwa duchowego i historycznej spuścizny Wielkich Moraw, wychodząc z naturalnego prawa narodów do samookreślenia, wspólnie z obywatelami państwa należącymi do mniejszości narodowych i grup etnicznych, żyjącymi na terytorium Republiki Słowackiej, w interesie trwałej pokojowej współpracy z innymi demokratycznymi państwami starając się o wprowadzenie w życie demokratycznych form rządów, poręczając wolność życia, rozwoju kultury duchowej i gospodarczej, zatem my, obywatele Republiki Słowackiej, uchwalamy za pośrednictwem swoich przedstawicieli tę oto Konstytucję²¹.

Warto jednak podkreślić, że w Konstytucji dodano również następujący zapis:

Wykonywanie praw obywateli należących do mniejszości narodowych i grup etnicznych gwarantowanych w niniejszej Konstytucji nie może prowadzić do zagrożenia suwerenności i jedności terytorialnej Republiki Słowackiej oraz dyskryminacji innych obywateli²².

Takie nastawienie wynikać może z obawy o rozbudzenie wpływu politycznego społeczności węgierskiej i zapewnienie jej możliwości domagania się terytorialnej autonomii²³. Wyjaśnienia dla takiego podejścia należy szukać w 1920 roku, gdy został podpisany traktat z Trianon ostatecznie kończący I wojnę światową. W wyniku jego postanowień Węgry straciły zdecydowaną większość swojego terytorium – podzielono go między Austrię, Królestwo Serbów, Chorwatów i Słoweńców, Rumunię i Czechosłowację. Poza granicami państwa pozostało pięć milionów ludności węgierskiej (pozostali nie byli Madziarami), a konsekwencje tych działań do dziś wpływają na relacje między państwami. Znaczna część Węgrów, choć nie mówi o tym głośno, postanowienia traktatu uznaje za wielką niesprawiedliwość. Takie podejście przekłada się również na opinie na temat sąsiadów.

Relacje między Słowacją a Węgrami w znacznym stopniu zależą od tego, kto w danym momencie sprawuje władzę. Vladimir Mečiar i Gyula Horn w 1995 roku podpisali traktat o stosunkach dobrosąsiedzkich i przyjaznej współpracy, Węgry uznały nienaruszalność granicy ze Słowacją, a Słowacja zapewniła, że dbać będzie o prawa mniejszości węgierskiej żyjącej na w tych regionach Słowacji, w których żyje najwięcej Węgrów. Choć w niedługim czasie strona węgierska ratyfikowała traktat, to Słowacja przyjęła ustawę językową, która językowi słowackiemu nadała status jedyne go języka urzędowego. Dwa lata później słowacki rząd zaproponował przesiedlenie ludności węgierskiej ze Słowacji. Rząd Mikulaša Dziurindy złagodził wspomnianą

²¹ *Konstytucja Republiki Słowackiej z 1.09.1992 r. z późn. zm.*

²² Tamże.

²³ C. Juberías, *Systemy wyborcze i mniejszości narodowe w Europie*, „Studia Wyborcze” 2014, t.17, s. 34.

wcześniej ustawę językową – zezwolono na używanie języków mniejszości narodowych. Kolejny spór między państwami pojawił się, gdy w 2001 roku została przyjęta na Węgrzech ustawa przyznająca Węgom przebywającym na terytoriach sąsiednich państw możliwość korzystania z węgierskiego szkolnictwa, opieki zdrowotnej, przywilejów kulturalnych oraz wyrobienia węgierskiego dowodu tożsamości. Władze Słowacji uznały to za otwartą drogę do zgłaszania roszczeń terytorialnych. Ostatecznie katalog przywilejów został ograniczony, ale zezwolił na korzystanie z nich wszystkim mieszkańcom państw sąsiednich bez względu na to jakiej są narodowości²⁴. Na Węgrzech odbyło się również referendum dotyczące nadania obywatelstwa Węgom mieszkającym w sąsiednich państwach, ale ze względu na zbyt niską frekwencję, nie zostało ono uznane za ważne²⁵. W 2009 roku na Słowacji przyjęto ustawę o języku państwowym, w której przewidziano kary pieniężne za niewłaściwe używanie języków mniejszości lub niepoprawne używanie języka słowackiego, co natychmiast wywołało protest władz węgierskich²⁶.

Przedstawienie pokrótce współczesnych stosunków między Słowacją a Węgrami wydaje się być niezbędne dla lepszego zrozumienia rozwiązań prawnych stosowanych w zakresie bezpośrednio odnoszącym się do tematyki artykułu, tj. prawa wyborczego dotyczącego mniejszości narodowych. Warto również zaznaczyć, że w przypadku Słowacji mowa o znacznej liczbie mniejszości narodowych, szczególnie węgierskiej. Według spisu powszechnego z 2011 roku na Słowacji mieszka 8,5% Węgrów, 2% Romów oraz 0,6% Czechów²⁷. Biorąc pod uwagę zaprezentowane wyżej problemy, nie powinno dziwić, że Słowacja nie przewiduje jakichkolwiek ułatwień w rywalizacji wyborczej dla przedstawicieli mniejszości narodowych. Warto w tym miejscu wspomnieć o słowackiej partii Most-Híd, która powstała w 2009 roku. Nawołuje ona do pojednania słowacko-węgierskiego, tolerancji oraz otwartości wobec wszelkich narodowości żyjących na Słowacji. Większość osób w zarządzie tego ugrupowania stanowią politycy pochodzenia węgierskiego.

²⁴ M. Kośka, *Węgierskie duchy przeszłości i nowe dylematy*, „Stosunki Międzynarodowe”, [http://www.stosunki.pl/?q=content/węgierskie-duchy-przeszłości-i-nowe-dylematy](http://www.stosunki.pl/?q=content/w%C9%99gierskie-duchy-przesz%C5%82o%C5%9Bci-i-nowe-dylematy), (dostęp 26.06.2015).

²⁵ *Referendum w sprawie obywatelstwa dla Węgrów z diaspory*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,2430034.html> (dostęp 26.06.2015).

²⁶ J. Groszkowski, M. Bocian, *Konflikt między Bratysławą i Budapesztem wokół słowackiej ustawy językowej*, „EurActive”, <http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/wywiad/konflikt-pomidzy-bratysaw-i-budapesztem-woko-sowackiej-ustawy-jzykowej-001386> (dostęp 26.06.2015).

²⁷ *Sčítanie obyvatel'ov domov a bytov 2011*.

W wyborach parlamentarnych w 2010 roku partia zdobyła 8,12% poparcia²⁸, a w 2012 roku 6,89%²⁹.

WĘGRY – LIDER REGIONU?

Węgry mogą pochwalić się szerokim katalogiem rozwiązań mających na celu wspieranie mniejszości narodowych, także w zakresie reprezentacji politycznej. W ustawie o prawach mniejszości została wymieniona lista mniejszości uznanych w tym państwie. Są to mniejszość bułgarska, grecka, chorwacka, polska, niemiecka, ormiańska, romska, rumuńska, rusińska, serbska, słowacka, słoweńska i ukraińska³⁰. Według spisu powszechnego przeprowadzonego w 2011 roku skład narodowościowy Węgier wygląda następująco: Węgrzy 93,2%; Romowie 3,5%; Niemcy 1,5%; Słowacy 0,3%; Rumuni 0,3%; Chorwaci 0,3%; inni 0,9%³¹. Mamy więc tu do czynienia z pewnym odsetkiem osób niebędących Węgrami.

Przez wiele lat na Węgrzech funkcjonowała instytucja Rzecznika Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Do jego zadań należała kontrola oraz badanie nieprawidłowości związanych z prawami mniejszości narodowych i etnicznych, a także inicjowanie działań, które miałyby zapobiegać powstawaniu problemów w tym obszarze. Mógł się do niego zwrócić każdy, kto uważał, że został pokrzywdzony przez przedstawiciela administracji publicznej, samorządowej, członka rządu, pracownika urzędu publicznego, funkcjonariusza służb publicznych, sędziego bądź jakkolwiek inną osobę zatrudnioną w sektorze publicznym ze względu na przynależność do mniejszości narodowej lub etnicznej. Osoba pełniąca funkcję rzecznika zobowiązana była do podjęcia interwencji w sprawach zgłaszanych mu przez obywateli. Rocznie rozpatrywał on 400–500 skarg. Zdecydowana większość skarg kierowanych do rzecznika pochodziła od Romów³². W nowej konstytucji nie przewidziano tej funkcji, pojawiła się za to nowa – Rzecznik Praw Podstawowych, który działa na niemal identycznych zasadach jak Rzecznik Mniejszości Narodowych i Etnicznych³³.

²⁸ *Počet a podiel platných hlasov odovzdaných pre politické strany*, http://web.archive.org/web/20120314231234/http://app.statistics.sk/nrsr_2010/sr/tab3.jsp?lang=sk (dostęp 30.06.2015).

²⁹ Tamże.

³⁰ 2011. évi CLXXIX. Törvény a nemzetiségek jogairól.

³¹ Népszámlálás 2011.

³² J. R y z n e r, *Polityka Republiki Węgierskiej wobec mniejszości narodowych w świetle regulacji prawnych statusu mniejszości (1990–2001)*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2004, nr 665, s. 86

³³ Ustawa zasadnicza Węgier z dnia 25.04. 2011 r.

Wiele nowych regulacji dotyczących mniejszości narodowych wynika z nowelizacji konstytucji. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w „Narodowym wyznaniu wiary” stanowiącym część konstytucji, znajduje się zapis: „Żyjące razem z nami narodowości stanowią część węgierskiej wspólnoty politycznej i są czynnikami państwowotwórczymi”³⁴. Ponadto w artykule XXIX zapisane jest, że narodowości żyjące na Węgrzech współtworzą państwo i mogą tworzyć samorządy lokalne oraz krajowe. Poza tym, niezależnie od przynależności narodowościowej, każdy obywatel węgierski ma prawo do swobodnego wyrażania oraz zachowania swojej tożsamości, używania swojego języka ojczystego, używania we własnym języku nazwisk i nazw własnych oraz zbiorowych, do oświaty w języku ojczystym i kultywowania własnej kultury³⁵. Intencją autorki niniejszego artykułu nie jest analiza wszelkich instrumentów mających na celu ochronę mniejszości narodowych w poszczególnych państwie, a jedynie w zakresie prawa wyborczego, dlatego też wspomniane wyżej dokumenty nie będą tu szczegółowo analizowane.

Wiele istotnych narzędzi zostało wprowadzonych wraz z nową ustawą wyborczą uchwaloną w grudniu 2011 roku. Po raz pierwszy jej przepisy mogły być zastosowane podczas wyborów parlamentarnych, które odbyły się 6 kwietnia 2014 roku. Warto zaznaczyć, że wspomniane zmiany były elementem szerszych i – w wielu przypadkach – dość kontrowersyjnych reform prawa wyborczego. Wedle nowych przepisów, Węgrzy mogli wybierać 199, a nie jak dotychczas 386, posłów. Została zlikwidowana również druga tura wyborów. Aby zarejestrować kandydata w okręgu jednomandatowym (w okręgach jednomandatowych wybieranych jest 106 posłów), konieczne jest zdobycie poparcia wśród 500 wyborców (wcześniej 750). Pozostali parlamentarzyści wybierani są z list krajowych, które mogą tworzyć partie polityczne oraz mniejszości narodowe. Listy partyjne tworzą te ugrupowania, którym udało się zarejestrować swoich kandydatów w co najmniej 27 jednomandatowych okręgach wyborczych, w tym co najmniej dziewięciu powiatach oraz w stolicy. Natomiast listy mniejszości narodowych mogą tworzyć instytucje samorządowe różnych narodów wtedy, gdy ich lista zostanie poparta przez co najmniej 1% tej zarejestrowanych wyborców tej mniejszości (ale nie mniej niż 1500 osób)³⁶. Co więcej, aby dostać się do parlamentu, nie ma tutaj konieczności przekroczenia pięcioprocentowego progu wyborczego. Poza tym instytucja, która zgłasza kandydatów ma prawo do jednego mandatu w parlamencie, jeśli uda im się uzyskać co najmniej 1/4 część kwoty Hare. Jeśli jednak nie uda się tego osiągnąć, to mają prawo do posiadania rzecznika parlamentarnego. Zostaje nim ta osoba, która uzyskała największą liczbę głosów na

³⁴ Tamże.

³⁵ Tamże.

³⁶ 2011. évi CCIII. Törvény az országgyűlési képviselők választásáról.

krajowej liście kandydatów. Ma on pełnić funkcję adwokata mniejszości narodowych w węgierskim parlamencie. Może wypowiadać się w sprawach dotyczących tej grupy obywateli. Choć nie może brać udziału w głosowaniach, to jednak może brać udział w debatach parlamentarnych, zwłaszcza dotyczących kwestii, które mogą wpłynąć na sytuację mniejszości narodowych. Może także kierować zapytania do członków rządu oraz niektórych urzędów, które w swoich kompetencjach mają prowadzenie działań dotyczących mniejszości narodowych³⁷.

Ustawa wyborcza stanowi również, że wyborcy zarejestrowani jako mniejszość, oprócz głosowania na swojego kandydata w okręgu jednomandatowym, mogą głosować na listę swojej narodowości bądź na listę partyjną na poziomie okręgu wielomandatowego, a o wyborze tym powinni decydować w momencie rejestrowania się w spisie narodowości³⁸.

PODSUMOWANIE

W większości omawianych państw znajdują się konstytucyjne gwarancje ochrony praw mniejszości. Dotyczą one poszanowania i zapewnienia wolności w zakresie zachowania oraz rozwoju własnej kultury, języka, obyczajów i tradycji. Państwa mające niewielki odsetek przedstawicieli mniejszości narodowych nie widzą potrzeby tworzenia szczególnych warunków w rywalizacji politycznej dla mniejszości. Taka sytuacja ma miejsce w Republice Czeskiej. W Polsce, ze względu na niewielki odsetek mniejszości narodowych, ułatwienia wyborcze dla mniejszości narodowych są, ale niewielkie. Choć na Słowacji występują bardzo liczne mniejszości narodowe, to – podobnie jak w Republice Czeskiej – nie przewidziano tu jakichkolwiek ułatwień dla reprezentantów mniejszości narodowych chcących wejść do parlamentu. Wiąże się to z występowaniem licznej mniejszości węgierskiej oraz obawami o rozbudzenie politycznego wpływu w tej grupie. Brak ułatwień w procedurze wyborczej dla reprezentantów mniejszości narodowych jest elementem szerszej polityki władz Słowacji wobec tej grupy obywateli. Największe ułatwienia występują na Węgrzech. W tym przypadku jest to również element kompleksowej polityki państwa. Węgry gwarantują przedstawicielom mniejszości narodowych szereg ułatwień związanych nie tylko z partycypacją wyborczą, ale również z funkcjonowaniem w społeczeństwie.

Widać wyraźnie, że każde z omawianych państw stosuje odmienną politykę wobec mniejszości narodowych, także w zakresie kwestii związanych

³⁷ 2012. évi XXXVI. Törvény az Országgyűlésről.

³⁸ 2011. évi CCIII. Törvény az országgyűlési képviselők választásáról.

z partycypacją wyborczą. Przyczyn tych odmienności należy szukać nie tylko w realizacji bieżącej polityki, ale również w decyzjach podjętych kilkadziesiąt lat temu, które do tej pory wpływają na politykę wewnętrzną i zewnętrzną poszczególnych państw.

BIBLIOGRAFIA

- Groszkowski J., Bocian M., *Konflikt między Bratysławą i Budapesztem wokół słowackiej ustawy językowej*, „EurActive”, <http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/wywiad/konflikt-pomidy-bratysaw-i-budapesztem-woko-sowackiej-ustawy-jzykowej-001386>.
- Hawlik V., Kopeček L., *Kształt i stabilność czeskich rządów: wpływ systemu partyjnego i systemu wyborczego*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2009, nr 10.
- Juberias C., *Systemy wyborcze i mniejszości narodowe w Europie*, „Studia Wyborcze” 2014, t. 17.
- Końska M., *Węgierskie duchy przeszłości i nowe dylematy*, „Stosunki Międzynarodowe”, <http://www.stosunki.pl/?q=content/węgierskie-duchy-przeszłości-i-nowe-dylematy>.
- Ludność. Stan i struktura społeczno-demograficzna*. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Warszawa 2013.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 roku.
- Petroff W., *Systemy wyborcze do parlamentu dwunastu europejskich państw postkomunistycznych*, Warszawa 1999.
- Referendum w sprawie obywatelstwa dla Węgrów z diaspory, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,2430034.html>.
- Uziębło P., *Wpływ systemów wyborczych na systemy partyjne (wybrane zagadnienia)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.
- Żukowski A., na świecie *Z problematyki depozytów wyborczych*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2011, nr 3.

AKTY NORMATYWNE

2011. évi CLXXIX. Törvény a nemzetiségek jogairól.
2011. évi CCIII. Törvény az országgyűlési képviselők választásáról.
2012. évi XXXVI. Törvény az Országgyűlésről.
- Code of Good Practice in Electoral Matters*. Guidelines and Explanatory Report.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku.
- Konstytucja Republiki Słowackiej* z 1 września 1992 roku z późniejszymi zmianami.
- Népszámlálás 2011.
- Počet a podiel platných hlasov odovzdaných pre politické strany
- Statut Rady vlády pro národnostní menšiny.
- Sčítánílidu domůabytů 2011.
- Sčítanie obyvateľov domov a bytov 2011.
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 roku *O mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*, Dz. U. nr 17, poz. 141, z późn. zm.

- Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 roku *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1991, nr 59 poz. 252.
- Ustawa z dnia 28 maja 1993 roku *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1993, nr 45 poz. 205.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku *Kodeks wyborczy*, Dz. U. nr 88, z późn. zm.
- Vláda České Republiky usnesení vlády České Republiky ze dne 3. července 2013 č. 530 o změně Statutu Rady vlády pro národnostní menšiny a o jmenování členů této Rady.
- Zákon o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů – Část první – o právech příslušníků národnostních menšin.
- Ustawa zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 roku.
- Ustawa konstytucyjna Czeskiej Rady Narodowej z dnia 16 grudnia 1992 – *Konstytucja Republiki Czeskiej*.

Streszczenie

Problematyka ochrony praw mniejszości narodowych budzi kontrowersje przede wszystkim w tych państwach, w których licznie występują reprezentanci mniejszości narodowych. Szczególnie istotne jest to w obszarze praw politycznych, w tym głównie związanych z wyborami. Niełatwym zadaniem jest takie skonstruowanie prawa wyborczego, aby gwarantowało możliwość wpływania na decyzje polityczne wszystkim obywatelom, ale jednocześnie nie dopuścić do tego, aby pojawiły się przeszkody w efektywnym rządzeniu.

W artykule przedstawiono i zanalizowano rozwiązania dotyczące praw wyborczych mniejszości narodowych w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Każde z państw przyjęło zupełnie odmienne rozwiązania dotyczące praw tej grupy. W znacznym stopniu są one zależne nie tylko od tego jak wiele narodowości występuje w poszczególnych państwach i jak są one liczne, ale również od decyzji politycznych, które, choć podjęte kilkadziesiąt lat temu wciąż wpływają na relacje między poszczególnymi państwami.

Słowa kluczowe: prawo wyborcze, mniejszości narodowe, Grupa Wyszehradzka, wybory, Polska, Republika Czeska, Węgry, Słowacja

ELECTORAL LAW OF NATIONAL MINORITIES IN VISEGRAD COUNTRIES (summary)

Protection of rights of national minorities is a controversial issue especially in the countries with lots of theirs. Very important are rights concerning voting rights. Designing the electoral law to ensure that the opportunity to influence political decisions for all citizens, but does not allow this, that there were obstacles to effective governance. The article presented and analyzed solutions concerning voting rights of national minorities in the Visegrad countries. Each of the countries have adopted very different solutions on the rights of this group. To a large extent they depend not only on how many nationalities present in each country and how they are numerous, but also on political decisions which, although taken decades ago still affect the relations between countries.

Keywords: electoral law, national minorities, Visegrad Group, elections, Poland, Czech Republic, Hungary, Slovakia.

Maria Winclawska*

GŁOSY NIEWAŻNE W WYBORACH DO AUSTRALIJSKIEJ IZBY REPREZENTANTÓW 2001–2013

WPROWADZENIE

Australia jest federalną monarchią konstytucyjną. Głową państwa jest monarcha brytyjski, reprezentowany na Antypodach przez Gubernatora Generalnego. Na czele rządu stoi premier – lider ugrupowania, które zdobyło większość mandatów w 150-osobowej izbie niższej australijskiego parlamentu – Izbie Reprezentantów. Drugą izbą parlamentu jest Senat. Australia, była kolonia brytyjska, jest państwem młodym, powstałym w 1901 roku jako Związek Australijski.

Młode państwo szybko stało się innowatorem rozwiązań w zakresie prawa wyborczego. Już bowiem w 1902 roku przyznało prawa wyborcze kobietom, wcześniej wprowadziło obowiązek rejestrowania się uprawnionych do głosowania na listy wyborców, a w roku 1924 wprowadziło zasadę przymusu głosowania na poziomie całej federacji. Przymus głosowania spowodował, że frekwencja w wyborach do australijskiego parlamentu waha się od 93% do niemal 98%. Przy tak wysokiej frekwencji wyborczej nie powinna dziwić relatywnie wysoka, w porównaniu z innymi państwami demokratycznymi, liczba głosów nieważnych oddawanych w kolejnych elekcjach. Zwraca jednak uwagę fakt, że liczba głosów nieważnych systematycznie wzrasta od drugiej połowy lat 80. Stawiam pytania dlaczego tak się dzieje oraz co oznaczają te głosy nieważne? Czy wynikają one z pomyłek wyborców, czy jest to ich świadoma manifestacja polityczna? Sally Young z Melbourne School of Government uznała, że wzrastający odsetek głosów nieważnych „jest poważ-

* Dr, Katedra Systemu Politycznego RP, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu; mariawin@umk.pl.

nym problemem dla demokracji”¹. Trudno się z nią nie zgodzić! Uważam, że odsetek oraz struktura głosów nieważnych w wyborach do parlamentów krajowych są wskaźnikami dwóch zjawisk: po pierwsze, rozumienia przez wyborców sposobu wyłaniania reprezentacji parlamentarnej, a szerzej systemu wyborczego państwa, oraz po drugie, chęci udziału w życiu politycznym państwa, poczynając od zainteresowania się polityką, poprzez ocenę funkcjonowania *establishmentu* politycznego, aż do oceny funkcjonowania systemu politycznego jako całości.

SYSTEM WYBORCZY DO IZBY REPREZENTANTÓW I DO SENATU

Rozpoczynając rozważania na temat przyczyn wzrostu liczby głosów nieważnych w wyborach federalnych do australijskiej Izby Reprezentantów, pokrótce należy scharakteryzować skomplikowany system wyborczy do organów władzy przedstawicielskiej w tym państwie. Wybory do niższej izby parlamentu australijskiego odbywają się nie rzadziej niż raz na trzy lata. Są to wybory większościowe, w których kandydaci walczą o poparcie w jednomandatowych okręgach wyborczych. Osoby aspirujące do zdobycia mandatu poselskiego muszą uzyskać bezwzględną większość głosów w swoim okręgu wyborczym. Głosowanie odbywa się w jednej turze². Mechanizm wyborczy, który pozwala na zdobycie większości w jednej turze jest określany mianem głosowania alternatywnego z pełną preferencją (*full preferential AV*). Polega on na tym, że każdy wyborca, wypełniając kartę do głosowania musi ponumerować kolejno wszystkich znajdujących się na niej kandydatów (nadać im rangi). Jeśli w okręgu startuje pięciu kandydatów, to wyborca musi przy każdym nazwisku wpisać jedną liczbę od 1 do 5, gdzie 1 oznacza pierwszą preferencję, 2 drugą, aż do 5 – czyli najmniej preferowanego kandydata. Komisja wyborcza, aby ustalić wynik wyborów, zlicza kolejne preferencje z kart do głosowania, aż jeden z kandydatów uzyska wymagane ponad 50% wszystkich oddanych głosów w okręgu wyborczym.

Jednocześnie z wyborami do Izby odbywają się wybory do Senatu w systemie pojedynczego głosu przechodniego (*Single Transferable Vote – STV*). Wybory te odbywają się w okręgach wielomandatowych, a głosy dzielone są według zasady proporcjonalności. Karta wyborcza w wyborach do Senatu podzielona jest grubą linią na dwie części, tak że wyborca może głosować

¹ S. Young, *Informal voting is on the rise*, The Election Watch 2013, <http://2013electionwatch.com.au/analysis/informal-voting-rise> (dostęp 17.02.2014).

² Inaczej niż np. we Francji, gdzie głosowanie może odbywać się w dwóch turach.

w dwojaki sposób. Aby głos był ważny musi zdecydować, czy głosuje „nad linią”, wstawiając tylko numer 1 przy nazwie określonej partii politycznej, głosując w ten sposób na listę partyjną, czy „pod linią”, gdzie widnieją nazwiska wszystkich kandydatów (może ich być nawet kilkudziesięciu). Tu wyborca winien ich ponumerować według własnych preferencji. Australijczycy chętniej wybierają system głosowania „nad linią”, jako prostszy. Głosuje tak zwykle około 90% wyborców.

Świadome głosowanie do Izby Reprezentantów wymaga od Australijczyków kompetencji w dziedzinie funkcjonowania systemu wyborczego państwa. Jednocześnie bowiem odbywają się głosowania do obu izb parlamentu, które przebiegają według odmiennych reguł. Do Izby wybory są większościowe i odbywają się w jednomandatowych okręgach wyborczych, gdy do Senatu są proporcjonalne i odbywają się w wielomandatowych okręgach wyborczych.

GŁOSY NIEWAŻNE W WYBORACH DO IZBY REPREZENTANTÓW

Ustawodawca australijski przyjął, że jako głosy nieważne (*informal votes*) uznawane będą te z kart wyborczych, które: 1) są puste, 2) zawierają dopiski pozwalające zidentyfikować wyborcę, czyli naruszające zasadę tajności głosowania, 3) są błędnie wypełnione³. W wyborach do Izby Reprezentantów, które odbyły się od końca II wojny światowej do 2013 roku, liczba głosów nieważnych wahała się zazwyczaj od około 2% do 6% wszystkich głosów⁴. Miał miejsce jeden przypadek przekroczenia tego progu (zob. wykres 1). Tak było w roku 1984, w którym liczba głosów nieważnych wzrosła, w porównaniu z poprzednimi wyborami aż o 4,25 punktu procentowego. Tę wyjątkowo dużą liczbę głosów nieważnych tłumaczy się tym, że były to pierwsze wybory, w których wprowadzono zmiany w ordynacji wyborczej do Senatu, umożliwiając wyborcom głosowanie „nad linią” (oddając jednie głos na listę partyjną) albo „pod linią” (samodzielnie wybierając kandydatów). Twierdzi się, że znaczna część wyborców w podobny sposób oddała głosy w wyborach do izby niższej⁵.

W okresie wyborów od 1946 roku do roku 1983, liczba głosów nieważnych zwykle nie przekraczała 3%, zaś od roku 1984 rzadko schodziła poniżej tej granicy, a co więcej, od początku lat 90. obserwuje się wyraźny trend

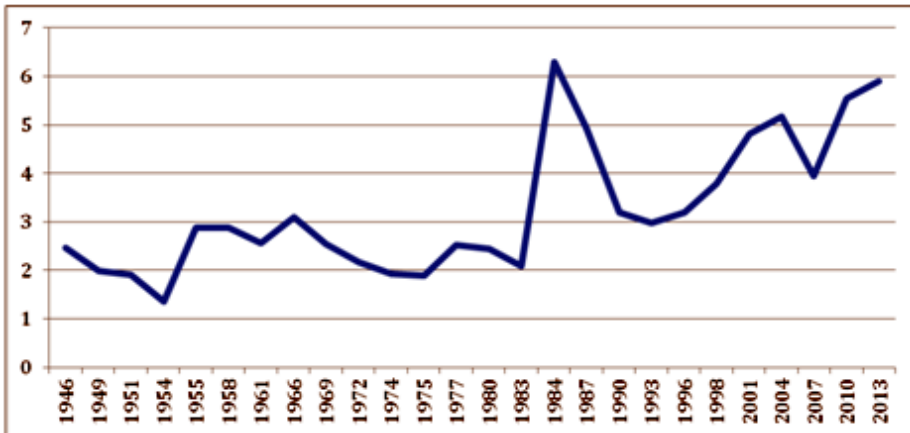
³ Artykuł 268 ustawy *The Commonwealth Electoral Law* z 1918 r.

⁴ W wyborach do Sejmu RP w latach 2001–2015 odsetek głosów nieważnych wynosił od 2,04 do 4,55% (dane za Państwową Komisją Wyborczą).

⁵ Zob. więcej S. Young, *Informal voting...*

wzrostowy. W wyborach 2010 roku liczba głosów nieważnych była wyższa niż w wyborach 2007 roku i wynosiła 5,55% głosów (3,95% w wyborach poprzednich), a w wyborach 2013 roku wzrosła do 5,91% wszystkich głosów oddanych w wyborach do Izby. Czy przyczyn tego zjawiska należy upatrywać tylko w funkcjonowaniu systemu wyborczego do australijskiej izby niższej parlamentu?

Wykres 1. Głosy nieważne w wyborach do Izby Reprezentantów 1946–2013 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Australian Politics and Elections Database* (2011) oraz *Informal Voting In the House of Representatives 1983–2013*.

PRZYCZYNY ODDAWANIA GŁOSÓW NIEWAŻNYCH W WYBORACH DO IZBY REPREZENTANTÓW

Wśród głosów nieważnych wyróżniam dwie kategorie: głosy nieważne oddane w sposób niezamierzony (nieintencjonalnie) i głosy nieważne oddane celowo (intencjonalne). Do pierwszej z tych kategorii zaliczam te głosy, których autorzy zamierzali oddać je jako głosy ważne, ale wskutek niezamierzonych pomyłek przy wypełnianiu karty do głosowania tak się nie stało. Na przykład, na karcie nie ponumerowali wszystkich kandydatów, co stanowi warunek *sine qua non* ważności głosu, albo pomylili numerację, np. stawiając tę samą liczbę przy więcej niż jednym kandydacie, albo też zamiast liczby jeden postawili znaki „x” lub „v” przy swoim pierwszym wyborze. Druga kategoria głosów nieważnych to te, których autorzy chcieli celowo „popsuć” kartę do głosowania (*spoil the ballot*), mając – jak ujął to jeden z wyborców –

„głębokie poczucie niskiej jakości oferty politycznej [...]. Wiele osób nie jest usatysfakcjonowanych polityką prowadzoną przez główne partie, niskim poziomem kandydatów i brakiem wizji rozwoju państwa. Partiom zależy tylko na sukcesie wyborczym”⁶. Intencjonalne głosy nieważne przyjmują przede wszystkim postać pustych kart do głosowania oraz kart, na których zamiast ponumerowanych kandydatów znajdują się dopiski i komentarze.

GŁOSY NIEWAŻNE ODDANE NIEINTENCJONALNIE

Wśród przyczyn oddawania głosów nieważnych „nieintencjonalnych” badacze australijscy wymieniają:

- 1) niewystarczający wśród wyborców poziom znajomości języka angielskiego;
- 2) dużą liczbę kandydatów zamieszczonych na liście wyborczej;
- 3) różnice w systemach wyborczych między wyborami federalnymi i stanowymi;
- 4) bliskość między wyborami federalnymi a stanowymi⁷.

Przyjrzymy się tym czterem czynnikom.

W okręgach wyborczych, w których zamieszkuje większa liczba osób o słabej znajomości angielskiego⁸ jest oddawanych więcej głosów nieważnych niż w innych okręgach wyborczych. Trzy okręgi z największym odsetkiem głosów nieważnych znajdują się w zachodniej części Sydney i są w relatywnie dużej części, w porównaniu z innymi okręgami wyborczymi, zamieszkałe przez osoby, które słabo albo w ogóle nie władają językiem angielskim⁹. Te okręgi to: Blaxland, Fowler i Watson. W ostatnich wyborach (2013) odnotowano w każdym z nich ponad 13% głosów nieważnych. Według danych z 2011 roku w okręgach tych słabo, lub wcale, językiem angielskim posługuje

⁶ G. Woolstencroft, Komentarz internetowy do artykułu: S. Young, *Informal voting...*, <http://2013electionwatch.com.au/analysis/informal-voting-rise>.

⁷ Australian Electoral Commission, *Analysis of Informal Voting. House of Representatives, 2010 Federal Election 2011*, http://www.aec.gov.au/about_aec/research/paper12/files/informality-e2010.pdf (dostęp 15.06.2014).

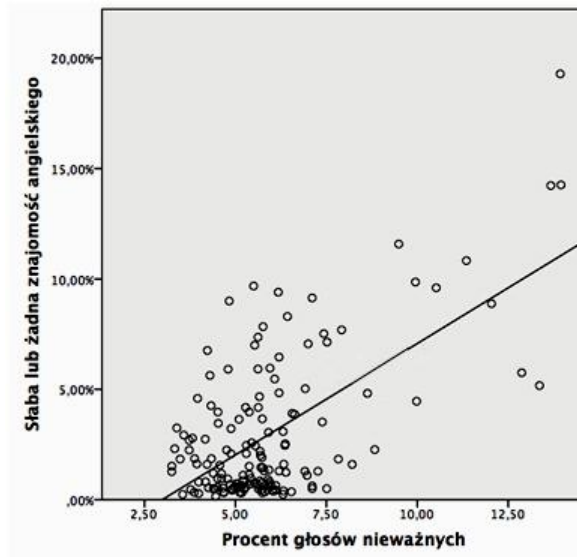
⁸ Od drugiej połowy lat 70. XX w. Australia zmieniła politykę imigracyjną, ograniczając stosowaną dotąd „politykę białej Australii” oraz preferencji przy przyjmowaniu imigrantów pochodzących z anglosaskiego kręgu kulturowego na rzecz programu integracji imigrantów także z innych kręgów kulturowych znanego pod nazwą multikulturalizmu (przyczynił się do tego wieloletni doradca jednego z laburzystowskich rządów, polski socjolog przebywający na antypodach, Jerzy Zubrzycki).

⁹ Dane na temat umiejętności posługiwania się językiem angielskim pochodzą z ostatniego badania przeprowadzonego w Australii w 2011 r. Dane obliczyłam za pomocą narzędzia udostępnionego przez Australian Bureau of Statistics znajdującego się na stronie <http://www.abs.gov.au/website/bbs/censushome.nsf/home/tablebuilder?opendocument&navpos=240> (dostęp 16.02.2016).

się odpowiednio w Fowler 19,29%, Watson 14,26% i Blaxland 14,23% mieszkańców.

Zaobserwowana tendencja współwystępowania znajomości języka z odsetkiem głosów nieważnych w tych trzech okręgach wyborczych występuje w całej Australii. Porównując w skali kraju odsetek nieważnych głosów z odsetkiem osób zamieszkujących okręg wyborczy słabo porozumiewających się w języku angielskim, dostrzeżemy korelację, w której współczynnik r-Pearsona wynosi 0,63. Ilustracją tej zależności jest wykres rozrzutu z linią trendu prezentowany na wykresie 2.

Wykres 2. Korelacja między odsetkiem głosów nieważnych w wyborach do Izby Reprezentantów w 2013 roku a odsetkiem osób deklarujących słabą lub żadną znajomość języka angielskiego w okręgu wyborczym



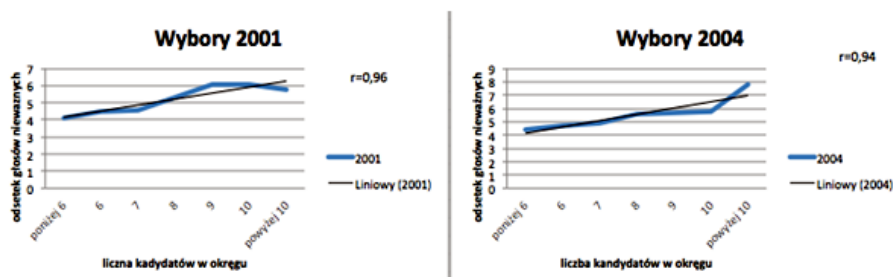
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z cenzusu z 2011 roku oraz wyników wyborów do Izby Reprezentantów w roku 2013.

Przyczyną pomyłek w głosowaniu, powodującą nieważność głosu jest, według badaczy australijskich, duża liczba kandydatów na liście, których wyborcy mają ponumerować¹⁰. Im ta liczba jest większa, tym więcej odnoto-

¹⁰ R. M e d e w, *Informal Vote Survey, House of Representatives – 2001 Election*, Research Report 1, AEC, Canberra 2003, http://www.aec.gov.au/About_AEC/research/files/res_rep_01.pdf (dostęp 03.01.2015); G. Dario, *Analysis of Informal Voting During the 2004*, Research Report 7, House of Representatives Election, AEC, Canberra 2005 <http://www.aec.gov.au/About>

wanych pomyłek. Jako ilustrację tej tezy przedstawiają odpowiednie dane z wyborów 2001 i 2004 roku. Tezę tę potwierdzają analizy stosunku odsetka głosów nieważnych do liczby kandydatów w okręgu wyborczym, przedstawione odpowiednio na wykresie 3. W obu elekcjach obliczony współczynnik r jest wysoki.

Wykres 3. Odsetek głosów nieważnych w stosunku do liczby kandydatów w wyborach do Izby Reprezentantów w 2001 i 2004 roku



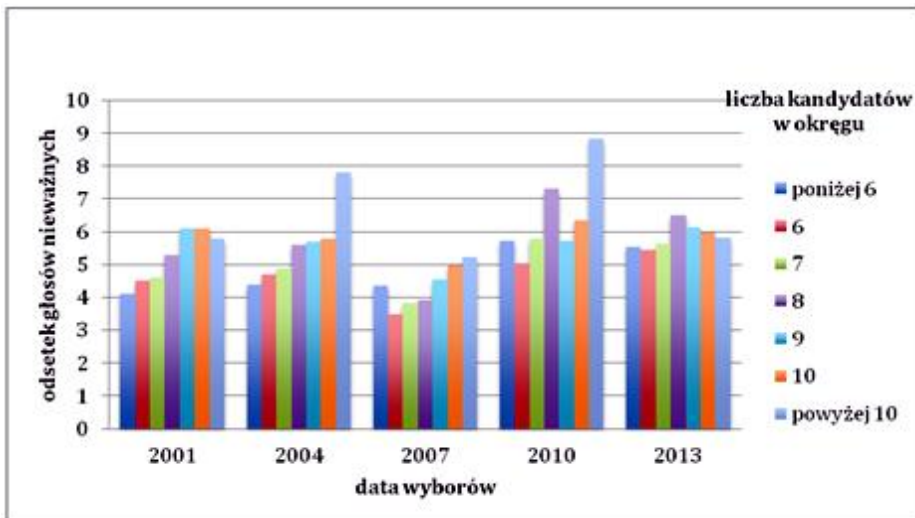
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników wyborów do Izby Reprezentantów publikowanych na stronach Australijskiej Komisji Wyborczej http://www.aec.gov.au/Elections/Federal_Elections/ (dotyczy wykresów 3–5; dostęp 03.-15.01.2016).

Związek ten jednak traci na znaczeniu w późniejszych elekcjach, tj. z lat 2007, 2010 i 2013. Wykres 4 ilustruje stosunek głosów nieważnych do liczby kandydatów startujących w danym okręgu wyborczym, w kolejnych wyborach od 2001 do 2013 roku. Dostrzegamy, że w początkowym okresie wraz ze wzrostem liczby kandydatów w okręgu rośnie liczba głosów nieważnych. Trend ten nie jest jednak w widoczny za każdym razem gdy liczba kandydatów wzrasta, a wręcz załamuje się w 2013 roku.

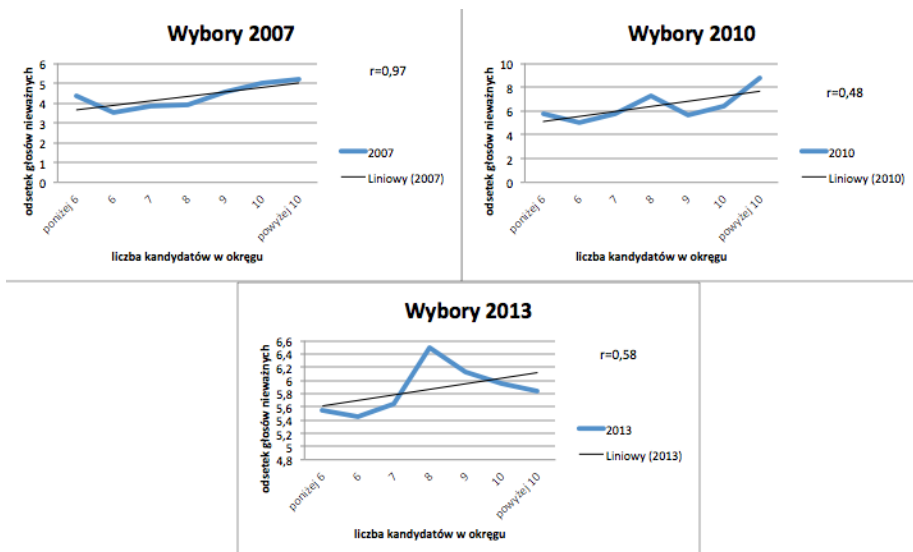
Na wykresie 5 pokazano analizę poszczególnych elekcji od 2007 do 2013 roku. Obserwujemy tu wyraźny spadek wartości współczynnika r -Pearsona.

[_AEC/research/files/research_paper7.pdf](#) (dostęp 27.10.2015), S. J a c k m a n *Informal Voting in the 2004 Australian Election: A Brief Look at the Aggregate Data*, 2005, <http://jackman.stanford.edu/oz/> (dostęp 10.02.2016). L. H i l l , S. Y o u n g, *Protest or Error? Informal Voting and Compulsory Voting*, „Australian Journal of Political Science” 2007, no. 3, s. 515–521.

Wykres 4. Odsetek głosów nieważnych w stosunku do liczby kandydatów startujących w okręgu wyborczym w latach 2001–2013



Wykres 5. Odsetek głosów nieważnych w stosunku do liczby kandydatów w wyborach do Izby Reprezentantów w 2007, 2010 i 2013 roku



Średnia liczba kandydatów w okręgu zestawiona z ogólnokrajowym odsetkiem głosów nieważnych pokazuje, że między tymi zmiennymi w badanym okresie nie ma korelacji. Najwięcej głosów nieważnych zanotowano bowiem w wyborach w latach 2010 i 2013, a wystąpiło w nich odpowiednio najmniej i najwięcej kandydatów spośród wszystkich analizowanych elekcji. W roku 2010 kandydatów w okręgu średnio było 5,6, a głosów nieważnych 5,55%, a w 2013 – 7,92 kandydatów w okręgu, a głosów nieważnych 5,91%. Dla porównania w 2007 roku, gdy głosów nieważnych było 3,95% kandydatów było średnio 7,03, w 2004 – 5,18% głosów nieważnych przy 7,01 kandydata i w 2001 – 4,82% głosów nieważnych i średnio 6,9 kandydata w okręgu. Współczynnik korelacji Pearsona dla tych danych wynosi zaledwie 0,088. Widzimy więc, że zmienna „liczba kandydatów w kolejnych elekcjach” jest zmienną coraz słabiej wyjaśniającą przyczyny oddawania głosów nieważnych przez wyborców.

Różnice w systemach wyborczych na poziomie federalnym i stanowym oraz odległość czasowa między wyborami federalnymi a stanowymi przyczyniają się do wzrostu odsetka głosów nieważnych. Stany Nowa Południowa Walia i Queensland, w których obowiązującym systemem wyborczym w wyborach stanowych jest system prostego głosu alternatywnego miały wyższą liczbę głosów nieważnych, wynikających właśnie z niekompletnego numerowania. Natomiast stany: Nowa Południowa Walia, Queensland, Wiktoria oraz Australia Południowa pozwalające w wyborach stanowych stawiać „x” oraz „v” zamiast numeru/cyfry 1 zanotowały także większą liczbę głosów nieważnych spowodowanych takim błędem niż inne stany¹¹. Co wcale jednak nie znaczy, że we wszystkich tych stanach pada najwięcej głosów nieważnych. Reguła ta sprawdza się jedynie w Nowej Południowej Walii, gdzie średnio w badanym okresie odsetek głosów nieważnych wynosił 6,18%, czyli więcej niż w każdym innym stanie i więcej niż średnio w całej Australii. Australia Południowa zajmuje w tej statystyce drugą lokatę z 5,18% głosów nieważnych, ale dalej jest Terytorium Północne z 5,10%, Australia Zachodnia z 4,86% i dopiero Queensland z wynikiem 4,84% głosów nieważnych. Kolejne miejsca zajmują: Wiktoria 4,22%, Tasmania 3,58% oraz Terytorium Stołeczne 3,54%. Stwierdzamy, że w stanach, w których ordynacja wyborcza jest odmienna od ordynacji federalnej, pada więcej głosów nieważnych spowodowanych innymi wymogami formalnymi oddawania głosów, ale zjawisko to nie jest determinantą wzrostu liczby głosów nieważnych generalnie.

Odległość czasowa między wyborami federalnymi a stanowymi czy lokalnymi była uznawana za kolejny element wpływający na odsetek głosów nieważnych. Gdy wybory narodowe odbywały się wkrótce po wyborach regio-

¹¹ Australian Electoral Commission, *Analysis of Informal Voting...* s. 5–8.

nalnych – a w obu przypadkach obowiązywała inna ordynacja wyborcza – odsetek głosów nieważnych wzrastał¹². Inna ordynacja wyborcza w wyborach federalnych i stanowych obowiązuje w czterech stanach: Nowej Południowej Walii, Queensland, Australii Południowej oraz w Wiktorii. Dane z wyborów stanowych z lat 1997–2011¹³ i z wyborów krajowych w latach 2001–2013 nie potwierdzają tej zależności. Odległość czasową między wyborami stanowymi a federalnymi obliczyłam w miesiącach i zestawiałam ją z odsetkiem głosów nieważnych w wyborach federalnych. Najkrótsza odległość czasowa między elekcjami wynosiła pięć miesięcy, najdłuższa 48 miesięcy, co ciekawe w obu przypadkach odsetek głosów nieważnych w wyborach federalnych wynosił 5,5%. Zestawiając ze sobą analizowane zmienne (w sumie z 20 głosowań – po 5 w każdym ze stanów), nie zaobserwowałam korelacji między nimi.

Zauważmy, że najważniejszą najważniejszym czynnikiem mającym wpływ na odsetek głosów nieważnych w wyborach do Izby Reprezentantów jest biegłość w posługiwaniu się językiem angielskim – im okręg wyborczy jest zamieszkały przez większą liczbę osób słabo lub wcale nieposługujących się językiem angielskim, tym jest wyższa liczba głosów nieważnych. Inne właściwości: liczba kandydatów w okręgu, odmiennosc systemu wyborczego w wyborach stanowych i federalnych, odległość czasowa między tymi wyborami nie mają takiego wpływu jak badany czynnik socjodemograficzny, wydaje się zatem, że to właśnie cechy socjodemograficzne¹⁴ są w większym stopniu odpowiedzialne za odsetek głosów nieważnych oddanych nieintencjonalnie, niż warunki instytucjonalne.

¹² L. Hill, S. Young, *Protest or Error?*

¹³ W tych latach odbywał się wybory stanowe do zgromadzeń legislacyjnych, które poprzedzały wybory krajowe.

¹⁴ Prócz odsetka osób zamieszkujących okręgi wyborcze ze słabą znajomością lub brakiem znajomości języka angielskiego jako zmienne do badań przyjąłam cechy socjodemograficzne, różniące okręgi wyborcze. Było to wyznaczenie religijne, region świata, z którego pochodzi znaczna część mieszkańców okręgu oraz lata nauki szkolnej. Wyznawana religia także okazała się zmienną istotną, współczynnik korelacji r-Pearsona przy istotności 0,01 dla okręgów zamieszkałych w dużej części przez ludność wyznania muzułmańskiego wyniósł 0,68, buddyjskiego 0,44, hinduistycznego 0,42. Dla porównania, dla wyznania chrześcijańskiego korelacja wynosiła 0,037, a dla osób bez religii przyjmuje wartość ujemną –0,664. Dla zmiennej „miejsce urodzenia poza Australią i Oceanią” współczynnik ten wynosił 0,374, w tym dla Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu – aż 0,703, dla Azji Południowo-Wschodniej 0,469, a np. dla wschodniej i południowej Europy 0,312. Dla zmiennej edukacja wartości korelacji wyniosły: dla okręgów zamieszkałych w znacznej liczbie przez osoby, które w ogóle nie chodziły do szkoły 0,647, a dla tych, które są zamieszkałe przez osoby uczęszczające do szkoły przez nie więcej niż 8 lat 0,223. Należy jednak zastrzec, że zmienne w dużej części pokrywają się ze zmienną „znajomość języka angielskiego”.

GŁOSY NIEWAŻNE ODDANE CELOWO

Obok grupy wyborców, którzy oddają głosy nieważne w sposób nieintencjonalny, są osoby które robią to celowo. Najczęściej „psują” one kartę wyborczą (*spoil ballot*), poprzez dopisywanie na niej treści albo wrzucając do urny kartę pustą, spełniając w ten sposób obowiązek uczestnictwa w wyborach, ale nie oddając *de facto* głosu. W badanym okresie wzrosła liczba głosów nieważnych oddanych intencjonalnie, zarówno tych z dopiskami, jak i kart pustych. Gdy w 2001 karty z dopiskami stanowiły 6,31% wszystkich głosów nieważnych, to w 2004 i 2007 przekroczyły już 10% głosów, a w 2010 było ich aż 16,9%. Dopiski i znaki, które znajdują się na kartach do głosowania są różne, od przekreślenia wszystkich kandydatów, poprzez dorysowywanie symboli, grafik na karcie, po dopisywanie do listy kandydatów, np. siebie („Me”), czy bohaterów bajek, po komentarze o braku zainteresowania polityką („I don't care”, „Not interested”)¹⁵.

Podobnie rzecz ma się z oddawaniem głosów pustych, których odsetek w ostatnich elekcjach także wzrasta, co pokazano na wykresie 6. Domniemywać możemy, że głosy „puste” oddawane są także celowo, ale nie wiemy dokładnie dlaczego. Przypuszczać możemy, że wyborca sprzeciwia się głosowaniu przymusowemu w ogóle i w ten sposób chce zmanifestować swój sprzeciw, albo, że jest niezadowolony z funkcjonowania elity politycznej, jakości kandydatów w okręgu, ale także można postawić tezę, że wynika to z bezsilności wobec skomplikowanego systemu wyborczego. Jak piszą Lisa Hill i Sally Young „znaczenie (intencja) głosu nieważnego może być przedmiotem spekulacji”¹⁶.

Przy głosach pustych potwierdzić lub obalić postawione tezy można tylko pośrednio, na przykład porównując odsetek głosów nieważnych pustych w wyborach do Izby Reprezentantów oraz do Senatu. Gdyby wyborcy chcieli sprzeciwić się przymusowi głosowania jako zasadzie generalnej powinniśmy oczekiwać, że liczba kart do głosowania „zepsuta” (*spoiled ballot*) intencjonalnie będzie zbliżona w obu elekcjach. Australijska Komisja Wyborcza nie publikuje jednak w sposób ciągły i systematyczny danych o odsetku głosów nieważnych w podziale na te oddane intencjonalnie i nieintencjonalnie wśród kart wyborczych do Senatu. Jedynie co możemy zaobserwować, to to, że od 1984 roku¹⁷ w wyborach do Senatu generalnie oddawanych jest mniej głosów nieważ-

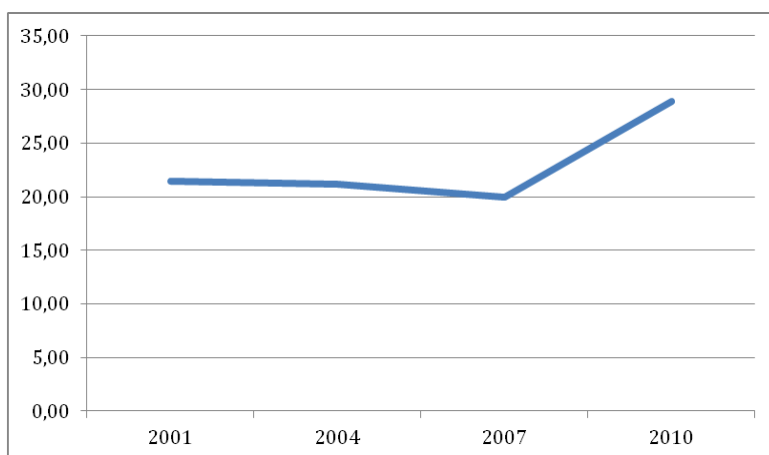
¹⁵ L. Hill, *Informal Voting under a System of Compulsory Voting*, w: *Electoral Democracy. Australian Prospects*, eds. J.C. Tham, B. Costar, G. Orr, Carlton 2011, s. 113; zob. także G. Dario, *Analysis of Informal Voting...*

¹⁶ L. Hill, S. Young, *Protest or Error?*, s. 517.

¹⁷ Rok 1984 jest tu ważną cezurą czasową, gdyż wtedy odbyły się pierwsze wybory do Senatu wg uproszczonej formuły, w której wyborca mógł na karcie do głosowania zaznaczyć tylko jedną opcję (*ticket voting*). Wcześniej to Senatu padało zazwyczaj więcej głosów nieważnych.

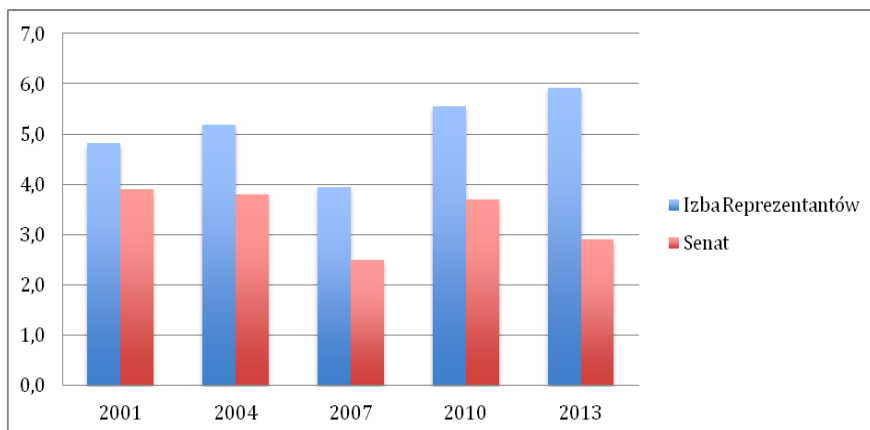
nych niż w wyborach do izby niższej australijskiego parlamentu, co wynikać może z faktu, że jest tam łatwiejszy system głosowania. Nie wiemy jednak jaka jest intencja głosów nieważnych.

Wykres 6. Karty puste w wyborach do Izby Reprezentantów jako odsetek wszystkich głosów nieważnych w wyborach 2001–2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Australijskiej Komisji Wyborczej z lat 2001–2011 (dotyczy wykresów 6–7).

Wykres 7. Porównanie odsetka głosów nieważnych w wyborach do Izby Reprezentantów i do Senatu 2001–2013 (w %)



Jeszcze do niedawna zjawisko oddawania głosów nieważnych intencjonalnie było bagatelizowane przez badaczy¹⁸, ale współcześnie należy zwrócić uwagę na to, że liczba takich głosów nie tylko wzrasta, ale że stanowią one coraz większą proporcję wśród ogólnej liczby głosów nieważnych. W 2001 roku relacja między głosami nieważnymi oddanymi niezamierzenie i celowo kształtowała mniej więcej w proporcji się 2:1. W kolejnych elekcjach rosła, a w roku 2010 wyniosła prawie 1:1¹⁹. Dlatego istotne jest badanie odsetka głosów nieważnych oddawanych intencjonalnie, powodów nieważności tych głosów oraz porównywanie ich liczby w różnych elekcjach: w wyborach do obu izb parlamentu, ale także w wyborach do zgromadzeń lokalnych. Pozwoli to, w moim przekonaniu, na uchwycenie zjawisk utraty zaufania do elit politycznych i działania systemu demokratycznego w ogóle. Zjawisk, należy dodać, obecnych nie tylko w Australii.

UWAGI KOŃCOWE

Odsetek głosów nieważnych, tych oddanych nienaumyślnie jest jednym ze wskaźników pokazujących poziom zainteresowania, zaangażowania, a przede wszystkim rozumienia systemu wyborczego kraju. Jak pokazuje przykład Australii, gdy poziom trudności zasad wyborczych jest wysoki, to liczba głosów nieważnych także jest duża²⁰. Dodatkowo wysoki odsetek głosów nieważnych w Australii przypisuje się często przymusowi głosowania²¹, który sprawia, że do urn idą te osoby, które nie interesują się polityką i nie mają wystarczających kompetencji poznawczych (np. językowych lub edukacyjnych), aby oddać głos prawidłowo. Lisa Hill uważa także, że oddawanie głosu

¹⁸ Por. I. McAllister, T. Makkaï, *Institutions or Protest? Explaining Invalid Votes in Australian Elections*, „Electoral Studies” 1993, no. 1 (12), s. 23–40; L. Hill i S. Young, *Protest or Error?*; L. Hill, *Informal Voting...*, s. 79.

¹⁹ Nie został przygotowany przez Australijską Komisję Wyborczą raport przedstawiający dane z wyborów 2013, a surowe dane na ten temat nie są publikowane. Zwróciłam się bezpośrednio do Komisji z prośbą o udostępnienie takich danych, ale nie uzyskałam odpowiedzi.

²⁰ Zob. A. Green, *Informal voting - don't blame the voters!*, „Australia's E-journal of Social and Political Debate” 2005, <http://www.onlineopinion.com.au/view.asp?article=3338> (dostęp 16.02.2016). Dla porównania liczba głosów nieważnych w Wielkiej Brytanii w wyborach parlamentarnych to średnio około 0,3% głosów A. Renwick, *PCC elections: stats reveal ballot spoiling could be highest ever in the UK election*, 16.11. 2012, <http://www.reading.ac.uk/news-and-events/releases/PR474410.aspx> (dostęp 20.02.2014).

²¹ K. Griffin, prokurator generalny Australii Południowej związany z Partią Liberalną, podniósł ten argument w wypowiedzi prasowej na temat głosowania przymusowego, *Argument put for voluntary voting*, „Canberra Times”, 6.01. 1985. Przywołuję za: S. Bennett, *Compulsory Voting in Australian National Elections*, Research Brief no. 6, Canberra 2005, <http://www.aph.gov.au/Library/pubs/rb/2005-06/06rb06.pdf> (dostęp 03.03.2016, s. 9).

nieważnego jest świadomym sprzeciwem wobec przymusu głosowania²², szczególnie że Australia jest jednym z tych państw, w którym za złamanie zasady obowiązku głosowania prawo nakłada na wyborców realne sankcje. Teza ta jednak jest niemożliwa do empirycznej weryfikacji.

Lisa Hill zalicza wyborców, którzy oddają głosy nieważne do kategorii osób „wykluczonych” z procesu elekcji²³. Ma rację w stosunku do osób, które głosy nieważne oddają nieintencjonalnie, co – w ostatnich elekcjach stanowi około połowy i nieco więcej głosów nieważnych, jednak druga połowa to głosy nieważne oddane celowo. Nie są to wyborcy obiektywnie wykluczeni z procesu elekcji, ale tacy, którzy sami, świadomie się z niego wykluczają, a robią to w akcie buntu albo przeciwko zasadzie przymusu głosowania²⁴, albo przeciwko klasie politycznej i prowadzonej w Australii polityce, ewentualnie wobec towarzyszącego wyborom klimatu politycznego. Tego niestety nie jesteśmy w stanie ustalić dysponując danymi zastanymi, które mamy, ale patrząc na wynikające z ich analizy trendy możemy postawić tezę, że w społeczeństwie australijskim narasta sprzeciw wobec establishmentu politycznego.

Do tej grupy „niezadowolonych” należy jeszcze dodać tych Australijczyków, którzy świadomie podejmują decyzje o niegłosowaniu, pomimo konsekwencji prawnych, a także tych, którzy celowo nie wpisują się (pomimo takiego obowiązku) na listy wyborców. I choć Hill twierdzi, że refleksja nad odsetkiem głosów nieważnych jest istotna dlatego, iż z procesu wyborczego wykluczone są znaczne grupy wyborców, to w moim przekonaniu należy zadać jeszcze jedno fundamentalne pytanie o przyczyny oddawania głosów nieważnych intencjonalnych. Dla części wyborców jest to manifestacja polityczna oraz okazanie braku zaufania do elity politycznej, a nawet instytucji państwa. Ostatnia, szósta edycja *World Value Survey* pokazuje, że Australijczycy w małym stopniu darzą zaufaniem swoje instytucje polityczne, rząd federalny cieszy się bowiem zaufaniem 30% badanych Australijczyków, parlament 28,3%, a partie polityczne zaledwie 13,1% (*World Value Survey 2010–2014*). Ten kryzys zaufania do państwa i jego instytucji jest wyzwaniem przed którym stoją współczesne demokracje, nie tylko australijska.

BIBLIOGRAFIA

- Australian Bureau of Statistics Database, <http://www.abs.gov.au/websitedbs/censushome.nsf/home/tablebuilder?opendocument&navpos=240>.
Australian Electoral Commission, *Analysis of Informal Voting. House of Representatives, 2010*

²² L. Hill *Informal Voting...*, s. 81.

²³ Tamże, s. 79.

²⁴ S. Bennett, *Compulsory Voting...*

- Federal Election*, AEC, Canberra 2011, http://www.aec.gov.au/about_aec/research/paper12/files/informality-e2010.pdf.
- Australian Politics and Elections Database, <http://elections.uwa.edu.au/electionsearch.lasso>.
- Bennet S., *Compulsory Voting in Australian National Elections*, Research Brief no. 6, Parliamentary Library, Department of Parliamentary Services, Canberra 2005, <http://www.aph.gov.au/Library/pubs/rb/2005-06/06rb06.pdf>.
- Dario G., *Analysis of Informal Voting During the 2004 House of Representatives Election*, Research Report no. 7, AEC, Canberra 2005. http://www.aec.gov.au/About_AEC/research/files/research_paper7.pdf.
- Green A., *Informal voting – don't blame the voters!*, „Australia's e-journal of Social and Political Debate” 2005, <http://www.onlineopinion.com.au/view.asp?article=3338>.
- Hill L., Young S., *Protest or Error? Informal Voting and Compulsory Voting*, „Australian Journal of Political Science” 2007, no. 3 (42).
- Hill L., *Informal Voting under a System of Compulsory Voting*, w: *Electoral Democracy. Australian Prospects*, eds. J.C. Tham, B. Costar, G. Orr, Carlton 2011.
- Informal Voting In the House of representatives 1983–2013*. <http://australianpolitics.com/voting/informal/house-of-representatives-statistics>.
- Jackman S. *Informal Voting in the 2004 Australian Election: A Brief Look at the Aggregate Data*, <http://jackman.stanford.edu/oz/>.
- McAllister I., Clark J., *Trends in Australian Political Opinion., Results from the Australian Election Study, 1987–2007*, Canberra 2008.
- McAllister I., Makkai T., *Institutions or protest? Explaining invalid votes in Australian elections*, „Electoral Studies” 1993, no. 1(12).
- Medew R., *Informal Vote Survey, House of Representatives – 2001 Election*, Research Report no. 1, AEC, Canberra 2003. http://www.aec.gov.au/About_AEC/research/files/res_rep_01.pdf.
- Renwick A., *PCC elections: stats reveal ballot spoiling could be highest ever in the UK election*, November 16, 2012, <http://www.reading.ac.uk/news-and-events/releases/PR474410.aspx>.
- Results from the Australian Election Study, 1987–2007*, <http://assda.anu.edu.au/aestrends.pdf>.
- The Commonwealth Electoral Law 1918. An Act to Consolidate and Amend the Law relating to Parliamentary Elections and for other purposes*.
- Woolstencroft G., Komentarz do artykułu, S. Young, *Informal voting In on the rise*, <http://2013electionwatch.com.au/analysis/informal-voting-rise>.
- World Value Survey*, <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>.
- Wyniki wyborów do Izby Reprezentantów i do Senatu Australii, Australian Electoral Commission, http://www.aec.gov.au/Elections/Federal_Elections/.
- Wyniki wyborów do Sejmu i Senatu RP, Państwowa Komisja Wyborcza, www.pkw.gov.pl.
- Young S., *Informal voting is on the rise*, The Election Watch 2013, <http://2013electionwatch.com.au/analysis/informal-voting-rise>.

Streszczenie

W artykule analizie poddaję zjawisko oddawania głosów nieważnych w wyborach do australijskiej Izby Reprezentantów. Dzielę je na głosy oddawane nieintencjonalnie oraz intencjonalnie. Zwracam uwagę na zmieniającą się strukturę i przyczyny oddawania takich głosów oraz zadaję pytanie o to, czy może być to wskaźnikiem apatii, niezadowolienia z zasady przymusu głosowania i działania systemu demokratycznego na antypodach.

Słowa kluczowe: australijski system wyborczy, przymus wyborczy, głosy nieważne.

**INFORMAL VOTES IN THE AUSTRALIAN HOUSE OF REPRESENTATIVES
ELECTIONS 2001–2013
(summary)**

Analysing the spoiled ballots in the Australian House of Representatives' elections, I divide them into unintentional and intentional spoiled ballots. I draw attention to the structure of the votes and to the causes of spoiling ballots. Are they an expression of apathy, a rejection of the choices on offer, an objection to compulsory voting system or a discontent with Australian democracy?

Keywords: Australian electoral system, compulsory voting, spoiled ballots.

GLOSA

„Studia Wyborcze”, tom 22, 2016

Anna Rakowska-Trela

GLOSA DO WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO Z 6 KWIETNIA 2016 R. W SPRAWIE SYGN. AKT P 5/14

Sentencja wyroku

Art. 420 § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz z art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. ponadto postanawia:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

W analizowanej sprawie, wszczętej na podstawie pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) były przepisy ustawy – *Kodeks wyborczy*¹ (dalej: k.w.), w tym:

- art. 17 § 1 i 2 w związku z art. 420 § 1 k.w. w zakresie, w jakim powierza właściwemu komisarzowi wyborczemu wydanie postanowienia o podziale gminy na okręgi wyborcze, co do którego sąd pytający wniósł o zbadanie zgodności z art. 94 i art. 87 ust. 2 w związku z art. 169 ust. 2 i oraz art. 171 ust. 2 i art. 184 Konstytucji
- oraz

¹ Dz. U. nr 21, poz. 112, ze zm.

- art. 420 § 2 k.w. w zakresie, w jakim wyłącza przysługiwanie środka prawnego od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej (dalej: PKW), któremu NSA zarzucił niezgodność z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 184 w związku z art. 169 ust. 2 Konstytucji.

Dla przejrzystości prowadzonych rozważań na wstępie przywołam kwestionowane przepisy. Pierwszy z nich, art. 17 § 1 k.w., stanowi, że

[...] jeżeli właściwe organy gminy nie wykonują w terminie lub w sposób zgodny z prawem, zadań dotyczących utworzenia obwodów głosowania lub ich zmiany, powołania lub zmian w składach komisji obwodowych, właściwy komisarz wyborczy wzywa te organy do wykonania zadań w sposób zgodny z prawem w wyznaczonym terminie, a w razie bezskutecznego upływu terminu niezwłocznie wykonuje te zadania i powiadamia o tym Państwową Komisję Wyborczą.

Z kolei § 2 przywołanego artykułu k.w. przewiduje, że tę regułę stosuje się odpowiednio, jeżeli właściwy organ nie dokona podziału gminy, powiatu lub województwa na okręgi wyborcze w terminie lub w sposób zgodny z prawem. Natomiast art. 420 k.w. stanowi, że „na ustalenia rady gminy w sprawach okręgów wyborczych wyborcom, w liczbie co najmniej 15, przysługuje prawo wniesienia skargi do komisarza wyborczego w terminie 5 dni od daty podania do publicznej wiadomości uchwały” rady gminy w sprawie okręgów wyborczych. Komisarz wyborczy ma obowiązek rozpoznać sprawę w terminie pięciu dni i wydać postanowienie, doręczając je niezwłocznie wnoszącym skargę oraz radzie gminy. Od postanowienia komisarza wyborczego przysługuje odwołanie do PKW w terminie 5 dni od daty jego doręczenia. Zarzut niekonstytucyjności postawiony przez sąd pytający dotyczył ostatniego zdania cytowanego artykułu, przewidującego, że „od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej nie przysługuje środek prawny”.

Przechodząc do przedstawienia zarzutów NSA przedstawię najpierw te dotyczące niekonstytucyjności art. 17 § 1 i 2 w związku z art. 420 § 1 k.w. W tym zakresie sąd pytający wskazał, że w jego ocenie naruszenie norm konstytucyjnych polega na tym, że wprowadza się możliwość stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy przez organ wyborczy – komisarza wyborczego, mimo że komisarz wyborczy nie jest organem nadzoru i nie może wkraczać w sferę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, a także nie jest organem jednostki samorządu terytorialnego ani terenowym organem administracji rządowej. Postanowienia komisarza wyborczego nie mieszczą się w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy. Pozycja ustrojowa komisarza wyborczego i jego kompetencje nie dają podstawy do podejmowania aktów

prawa miejscowego, a więc – co oczywiste – jego postanowienia nie są to akty prawa miejscowego².

W tym aspekcie NSA podkreślił, że akty dotyczące podziału gminy na okręgi wyborcze dotyczą podstawowych, konstytucyjnych praw i wolności jednostki, związanych z realizacją czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych³, w związku z czym ich ustalanie jest tego rodzaju czynnością władzy publicznej, która może być dokonywana tylko w drodze aktu normatywnego o charakterze powszechnie obowiązującym. Sąd pytający zaznaczył, że o ile walor ten przysługuje uchwałom organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, to nie przysługuje aktom wydawanym przez komisarzy wyborczych. Zdaniem NSA, powierzenie komisarzowi wyborczemu prawa wydawania aktów noszących *de facto* cechy prawa miejscowego narusza art. 94 i 87 ust. 2 Konstytucji⁴.

Co do drugiego z zarzutów zgłoszonych w pytaniu prawnym, tj. podnoszącego niekonstytucyjność art. 420 § 2 k.w w zakresie, w jakim wyłącza drogę sądową kontroli aktów administracji wyborczej⁵, NSA zauważył, że powierzenie kontroli uchwał rady gminy w przedmiocie podziału gminy na okręgi wyborcze, stanowiących przecież akty prawa miejscowego, komisarzom wyborczym oraz – w drugiej instancji – PKW, prowadzi do wyłączenia właściwości sądów administracyjnych w tych sprawach, co jest w ocenie sądu pytającego rozwiązaniem niezgodnym z art. 184 konstytucji⁶. Taka regulacja, zdaniem NSA, narusza prawo obywateli do ochrony na drodze sądowej czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych, a nadto pozbawia jednostkę samorządu terytorialnego prawa do ochrony sądowej. Takie wnioski pozwoliły sądowi pytającemu postawić zarzut co do niezgodności art. 420 § 2 k.w. w zakresie, w jakim wyłącza środek prawny od orzeczenia PKW z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 184 w zw. z art. 169 ust. 2 Konstytucji.

Poprzedzając omówienie zapadłego w sprawie wyroku trzeba zaznaczyć, że TK, kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, przede wszystkim uznał, że uwzględniając istotę przedstawionej sprawy a nie jej oznaczenie, należy w zakresie norm prawnych będących wzorcami kontroli przyjąć, że stanowi ją także art. 165 ust. 2 Konstytucji.

² Uzasadnienie postanowienia NSA z 10.12.2013 r. w przedmiocie odwołań od postanowienia komisarza wyborczego dotyczącego podziału gminy na okręgi wyborcze, sygn. akt II OSK 2421/13, s. 11.

³ Uzasadnienie postanowienia NSA, s. 12 i 13.

⁴ Tamże, s. 14 i 15.

⁵ Zob. także na ten temat: A. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Dostęp do sądu w świetle Kodeksu wyborczego*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszki e w i c z (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego*, Zielona Góra 2015, s. 147 i n.

⁶ Uzasadnienie postanowienia NSA, s. 15–16.

W wyroku wydanym 6 kwietnia 2016 roku TK orzekł, że art. 420 § 2 zdanie drugie k.w., czyli przepis wyłączający drogę sądową kontroli aktów administracji wyborczej jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz z art. 165 ust. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Trybunał za decydujące uznał dwa zasadnicze argumenty. Po pierwsze, TK w uzasadnieniu podniósł, że

[...] musi istnieć środek prawny dostępny dla danej jednostki samorządu terytorialnego celem ochrony jej samodzielności w wykonywaniu przez nią zadań zleconych z zakresu prawa wyborczego. W obecnym stanie prawnym taka jednostka samorządu terytorialnego nie ma środka prawnego w tym zakresie, co narusza art. 165 ust. 2 *Konstytucji*⁷.

Jednocześnie,

[...] w ocenie Trybunału, możliwość odwołania się od postanowienia komisarza wyborczego do PKW nie czyni zadość wymogowi sądowej ochrony samodzielności gminy. Konieczna jest sądowa instancja weryfikacji rozstrzygnięć wyborczych⁸.

Po drugie, TK ocenił, że omawiane wyłączenie narusza także prawo do sądu i zakaz zamykania drogi sądowej dla wyborców. Uwzględniając zarzut niezgodności art. 420 § 2 zdanie drugie k.w. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 *Konstytucji*, TK jako punkt wyjścia sformułował ogólne dyrektywy, wskazując że

[...] konstytucja nakłada na prawodawcę obowiązek pozytywny utworzenia sprawnie funkcjonujących sądów i ustanowienia sprawiedliwej procedury oraz obowiązek negatywny, polegający na zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do sądu.

Jednocześnie

[...] zakaz zamykania drogi sądowej dotyczy kwestii dochodzenia wolności i praw konstytucyjnych. Konstytucja nie wyklucza ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw. Ograniczenia te muszą mieścić się w ramach określonych w art. 31 ust. 3 konstytucji, wyznaczającym granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw. Ograniczenia prawa do sądu ustanawiane normą ustawową, stosownie do art. 31 ust. 3 *Konstytucji*, muszą uwzględnić zakaz zamykania drogi sądowej⁹.

W świetle tych uwag ogólnych TK skonkludował, że kształt okręgów i ich granice mają znaczenie w realizacji praw wyborczych, w wypadku każdego rodzaju głosowania. Tym samym czynne i bierne prawo wyborcze w wybo-

⁷ Uzasadnienie prawne wyroku TK w sprawie P 5/14, teza 4.4.

⁸ Tamże, teza 4.

⁹ Tamże, teza 5.2.

rach samorządowych mają status praw gwarantowanych konstytucyjnie, a tym samym odnosi się do nich bezwzględny zakaz zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji). W ocenie TK właściwy podział danego terytorium na okręgi wyborcze jest niekwestionowaną gwarancją przestrzegania równości prawa wyborczego. Oznacza to, że

[...] możliwość weryfikacji działalności organu władzy publicznej w zakresie tworzenia okręgów wyborczych dotyczy bezpośrednio konstytucyjnego prawa wyborczego, określonego w art. 62 Konstytucji, i służy realizacji równości prawa wyborczego. Z tego względu brak sądowej kontroli określonej uchwały PKW w sprawie podziału okręgów wyborczych narusza prawo do sądu. Uniemożliwia bowiem ocenienie prawidłowości podziału na okręgi wyborcze w toku postępowania wyborczego przez niezależny sąd. Dochodzi do naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji¹⁰.

Przechodząc do oceny rozstrzygnięcia TK w omówionym dotychczas zakresie, w pierwszej kolejności zauważyć należy, że w uczynionym wzorcowym kontroli art. 165 konstytucji ustrojodawca uściślił pozycję ustrojową jednostek samorządu terytorialnego i wprowadził gwarancje, które zapewniają im realny udział w sprawowaniu władzy publicznej. Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego oznacza, że wykonując zadania publiczne, jednostki tego samorządu uczestniczą w sprawowaniu władzy i mają swobodę wykonywania swoich uprawnień podczas realizacji zadań publicznych. Samodzielność ta przejawia się w wielu aspektach funkcjonowania samorządu. Nie bez znaczenia jest tu także okoliczność, że organy jednostek samorządu terytorialnego są konstytucyjnie upoważnione do wydawania aktów prawa miejscowego, mających charakter prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Jedną z konstytucyjnych gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest jej sądowa ochrona (art. 165 ust. 2 Konstytucji). Oczywiście, jak wielokrotnie wskazywał TK i jak zgodnie przyjmuje się w doktrynie, zasada samodzielności samorządu terytorialnego nie może być absolutyzowana i musi być określana z uwzględnieniem innych zasad konstytucyjnych, w tym przede wszystkim zasady jednolitości państwa i zasady dobra wspólnego. Może ona więc podlegać ograniczeniom, jednakże pod warunkiem, że ograniczenia te spełniają wymagania o charakterze formalnym (właściwa forma aktu prawnego wprowadzającego takie ograniczenie), ale również – co nie mniej istotne – materialnym (treściowym). Każde ograniczenie samodzielności powinno znajdować uzasadnienie w innych wartościach i zasadach konstytucyjnych, nie może także godzić w istotę samej zasady samodzielności. Ingerencja taka powinna też spełniać warunek proporcjonalności, co oznacza, że nie może być nadmierna.

¹⁰ Tamże, teza 5.9–5.10.

W świetle takiego rozumienia dyrektyw płynących z art. 165 Konstytucji, w szczególności zaś z jego § 2, nie sposób wskazać racjonalnego i wystarczającego w świetle zasady proporcjonalności uzasadnienia dla wyłączenia dla gminy drogi sądowej w sporach z organami administracji wyborczej dotyczących podziału obszaru gminy na okręgi wyborcze. Podobnie nie sposób znaleźć uzasadnienie dla wyłączenia – wbrew dyspozycji art. art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 – drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw wyborczych wyborcom. Prawo do sądu w sprawach związanych z funkcjonowaniem administracji wyborczej – tak samo jak i w innych sprawach – jest zarówno prawem osobistym jednostki, jaki stanowi gwarancję praw i wolności¹¹. Prawo dostępu do sądu jest bowiem konstytucyjną gwarancją ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, w tym też związanych z wyborami. Jest to „prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym)”¹². Podkreśla się przy tym, że „choć możliwe jest wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z prawa dostępu do sądu (np. poprzez ustanowienie wymogów proceduralnych), to w przypadku naruszeń praw i wolności ustawodawca nie może wykluczyć” dostępu do sądu¹³. Nie sposób w szczególności w tym zakresie przyjąć za wystarczające uzasadnienie prezentowane przez przedstawicieli PKW podczas rozprawy przed TK, jakoby takie wyłączenie nie naruszało standardów konstytucyjnych dlatego, że „prawodawca pozostawił PKW ostateczne rozstrzygnięcie w określonych sprawach i dlatego Państwową Komisję Wyborczą można nazwać »sądem wyborczym«”¹⁴ (jednocześnie zaznaczając jednak, że wyłącznie w potocznym rozumieniu tego słowa). Okoliczność, że w PKW zasiadają sędziowie, w tym sędziowie Sądu Najwyższego, NSA oraz TK, a więc o najwyższych kompetencjach i najwyższym autorytecie, nie powoduje jednak, że PKW mogą być przyznane jakiegokolwiek uprawnienia *quasi*-sądowe i że możliwość odwołania do PKW w jakikolwiek sposób mogłaby zastąpić sądową ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 165 § 2, czy prawo do sądu i drogi sądowej z art. art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji. W zakresie tej działalności sędziowie wchodzący w skład PKW nie korzystają bowiem z podstawowego atrybutu urzędu sędziego – niezawisłości sędziowskiej¹⁵. Warto przytoczyć przepis art. 178 *Konstytucji RP*, który przewiduje, że sędziowie są niezawisli „w sprawowaniu

¹¹ Zob. P. Sarnacki, Nota do art. 45, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, uwaga nr 14.

¹² Wyrok TK z 9.06.1998 r., sygn. akt 28/97.

¹³ A. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Dostęp do sądu...*, s. 137.

¹⁴ Uzasadnienie wyroku TK, teza 4.6.

¹⁵ Tamże; zob. też: A. Rakowska, K. Skotnicki, *Udział komisarzy wyborczych w rozpoznawaniu protestów wyborczych*, „Przegląd Wyborczy. Biuletyn informacyjny” 2008, z. 9–10, s. 30.

swojego urzędu”. Jeżeli rozumieć niezawisłość sędziowską jako nakazującą: bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych oraz wewnętrzną niezależność sędziego¹⁶, to oczywiście kształtowany przepisami prawa określającymi pozycję sędziów ich zawodowy nawyk działania w warunkach bezstronności, niezależności od wpływu czynników politycznych, w tym w szczególności od partii, oraz ich wewnętrzną niezależność stanowią istotną wartość także przy wykonywaniu czynności w ramach organów wyborczych. Z pewnością jednak sędzia, zasiadając w administracji wyborczej, nie może zachować niezależności i samodzielności wobec organów (instytucji) pozasądowych, składających się na administrację wyborczą oraz sądów rozstrzygających sprawy wyborcze. W tym zakresie w istotny sposób różnią się pozycja, kompetencje i sposób ich realizowania przez sędziego piastującego urząd np. komisarza wyborczego czy członka PKW oraz tego samego sędziego orzekającego w postępowaniach sądowych. Także konstytucyjna regulacja podległości sędziego prawu z art. 178 odnosi się jedynie do orzekania w konkretnych sprawach sądowych, a więc do wymierzania sprawiedliwości. Sędzia, zasiadając w organie wyborczym, działa jako organ administracji wyborczej, nie ma więc, wynikającej z podległości jedynie konstytucji i ustawom, kompetencji np. do odmowy zastosowania przepisu rozporządzenia, sprzecznego w jego ocenie z normami o wyższej mocy prawnej, co stanowi jeden z aspektów jego niezawisłości i niezależności w orzekaniu.

Ustalenia TK co do niezgodności z konstytucją art. 420 § 2 k.w. w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza środek prawny od orzeczenia PKW należy więc przyjąć z pełną aprobatą. Zaangażowanie sądów w kontrolę procesów wyborczych jest zrozumiałe i konieczne, ma bowiem zapewnić prawidłowy przebieg wyborów. Ma ono gwarantować, że organy administracji wyborczej (także te o sędziowskim składzie) nie będą nadużywać swoich kompetencji, ingerując ponad określone w konstytucji, k.w. i innych ustawach granice w prawa wyborcze obywateli¹⁷.

Należy na marginesie zaznaczyć, że skarżony przepis to nie jedyny przypadek, w którym ustawodawca wyłączył kontrolę sądową aktów administracji wyborczej. Rozważając więc skutki omawianego orzeczenia dla prawa wyborczego w ogólności, w tym dla zagwarantowania właściwej sądowej kon-

¹⁶ M. Masternak-Kubiak, Nota do art. 178, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, uwaga nr 1.

¹⁷ Por. P. Hofmański, *Prawo do sądu u ujęciu Konstytucji i ustaw oraz standardów prawa międzynarodowego*, [w:] L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 267.

troli administracji wyborczej, konsekwentnie postuluję, aby ustawodawca przeprowadził analizę wszystkich przepisów k.w., które wyłączają możliwość odwołania do sądu od rozstrzygnięć organów administracji wyborczej. Jeżeli jest wśród nich więcej takich, którym można postawić zarzut bądź zastępowania źródeł prawa powszechnie obowiązującego, bądź zamykania drogi sądowej w sprawach wolności i praw konstytucyjnych, to przepisy te wymagają nowelizacji.

Rozstrzygając w przedmiocie drugiego z zarzutów postawionych przez NSA, tj. dotyczącego niekonstytucyjności art. 17 § 1 i 2 w związku z art. 420 § 1 k.w. w zakresie, w jakim powierza właściwemu komisarzowi wyborczemu wydanie postanowienia o podziale gminy na okręgi wyborcze, TK umorzył postępowanie, uzasadniając zapadłe orzeczenie w tym zakresie w ten sposób, że

[...] skoro NSA dostrzega brak konstytucyjnych kompetencji w zakresie kontroli administracji wyborczej, gdyż kodeks wyborczy uniemożliwia mu rozpatrzenie skargi kasacyjnej na orzeczenie PKW w wymienionej powyżej sprawie, to w momencie kierowania pytania prawnego do TK problematyka konstytucyjności pozycji prawnej komisarza wyborczego i jego uprawnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego nie mają bezpośredniego związku z toczącą się przed sądem administracyjnym sprawą¹⁸.

Tym samym więc należy przyjąć, że TK ocenił sprawę wywołaną wnioskiem złożonym w omawianym zakresie za przedwczesną. Z tego względu TK uznał brak przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego i umorzył postępowanie dotyczące oceny konstytucyjności art. 17 § 1 i 2 w związku z art. 420 § 1 k.w.¹⁹

Warto zaznaczyć, mimo że TK umorzył w tym zakresie postępowanie, to jednocześnie w dalszej części uzasadnienia dostrzegł, że „uchwała rady gminy w sprawie podziału na okręgi wyborcze jest aktem prawa miejscowego, natomiast postanowienie komisarza wyborczego zmieniające tę uchwałę nie ma takiego charakteru, podobnie jak orzeczenie Państwowej Komisji Wyborczej tego dotyczące”²⁰, w tym zakresie więc nie uszło uwadze TK, że postanowienia komisarzy wyborczych, a także „orzeczenia” PKW nie są to akty wydawane przez organy administracji rządowej ani przez organy jednostek samorządu, więc zgodnie z zasadami konstytucyjnymi nie powinny one zatem wyznaczać sytuacji prawnej jednostki (wyborców)²¹ i w tym zakresie Trybunał podzielił ocenę prawną sądu pytającego, nie wyciągając jednak wniosków co do konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

¹⁸ Uzasadnienie prawne wyroku TK, teza 2.4.3.

¹⁹ Tamże.

²⁰ Tamże, teza 4.2.

²¹ Tamże, teza 4.5.

Tytułem krótkiego komentarza warto podkreślić, że postanowienia komisarzy wyborczego w sprawie podziału na okręgi wyborcze nie są aktami należącym do katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego wymienionych w konstytucji. Faktycznie jednak – jak podniósł to sąd pytający i zauważył TK – dotyczą one zagadnień takich jak konstytucyjne prawa wyborcze, które powinny być regulowane w drodze aktów powszechnie obowiązujących. W dotyczącym tej problematyki rozdziale III ustawy zasadniczej sformułowano podział na źródła prawa powszechnie i wewnętrznie obowiązującego, a założeniem ustrojodawcy było „zamknięcie” systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, czyli ograniczenie tego katalogu zarówno w sensie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Oznacza to konstytucyjne ograniczenie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego oraz katalogu podmiotów, które mają kompetencję je wydawać. Nie sposób nie odnotować, że w tym zakresie więcej aktów wydawanych przez organy administracji wyborczej budzi wątpliwości. Dotyczy to właśnie w szczególności aktów powstających w wyniku wykonywania przez nie zadań o charakterze nadzorczokontrolnym. Z konstytucyjnego punktu widzenia, wydając akty tego typu o treści generalnej i skierowane do abstrakcyjnego, niepozostającego w stosunku podległości, adresata, organy administracji wyborczej, w tym PKW, w praktyce wychodzą poza określone konstytucyjne możliwości działania, wykracza bowiem poza dopuszczalną treść aktów wewnętrznie obowiązujących. Choć w tym zakresie – jak dotąd – brak rozstrzygnięcia konstytucyjnego, to w swoim pytaniu prawnym NSA zwrócił uwagę na istotny problem, tj. zagadnienie wykraczania – na mocy upoważnienia ustawowego przez administrację wyborczą w wydawanych przez nią aktach – poza granice zakreślone konstytucyjnym unormowaniem źródeł prawa²².

²² Na ten temat zob. więcej: A. P y r z y ń s k a, *O aktach Państwowej Komisji Wyborczej mających cechy przepisów prawa*, [w:] M. Z u b i k, R. P u c h t a (red.), *Źródła prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji*, Warszawa 2013, s. 149–150.

RECENZJA

„Studia Wyborcze”, tom 22, 2016

ANNA RAKOWSKA-TRELA, *KAMPANIA WYBORCZA W REGULACJI PRAWNEJ I W PRAKTYCE,* Łódź 2015, ss. 477

Kampania wyborcza z natury rzeczy jest zjawiskiem politycznym, cechuje ją zatem właściwa polityce dynamika i dlatego dotąd stanowiła ona głównie przedmiot zainteresowania politologów. Tymczasem autorka podjęła interesującą i z założenia kompleksową próbę przedstawienia i zanalizowania kampanii wyborczej od strony prawnej. Kampania wyborcza stanowi zagadnienie, w którym w niezwykle obrazowy i zarazem pełny sposób spotykają się polityka i prawo konstytucyjne, którego służy m.in. temu, by kampanii wyborczej nadać normatywne ramy, aby uczynić ją optymalną, ze względu na cele, którym ona służy. Wszak regulacja prawna kampanii wyborczej ma służyć ochronie takich wartości, jak uczciwość i wolność rywalizacji, równość podmiotów w niej uczestniczących, prawa wyborców i generalnie – prawidłowość tego etapu procesu wyborczego.

Można powiedzieć, że kampania wyborcza ze względu na swoją cykliczność oraz fakt, że stanowi stały element kilku powtarzalnych procesów wyborczych, zawsze jest zagadnieniem aktualnym czy wręcz „gorącym”. Stąd pomysł uczynienia jej przedmiotem monografii, przy jednoczesnym ujęciu zagadnienia od strony prawnej regulacji i praktyki, należy docenić. Wybór i redakcja tematu są trafne i, co szczególnie istotne, przez swoją nowatorskość niejako „skazały” autorkę na twórcze i oryginalne podejście do tego zagadnienia. Anna Rakowska-Trela – co pragnę podkreślić – uniosła ciężar sformułowanego w temacie rozprawy zadania, dodajmy zadania niełatwego, jako że zakres zagadnienia kampanii wyborczej jest szeroki, a jego granice, ze względu na polityczny aspekt, niejednokrotnie płynne i elastyczne. Przedmiotowe zagadnienie jest zagadnieniem złożonym, wielowątkowym i skomplikowanym. Niemniej autorce udało się uporządkować ogrom składowych elementów, wątków i aspektów, co wymagało od niej metodycznego podejścia do zagadnienia. Było to tym trudniejsze, że skala zadania przedstawiała się jako poważna.

Rozprawa jest dziełem obszernym (stron 435 + 22), obejmującym dziewięć rozdziałów, spiętych klamrą wstępu i zakończenia, które, w kolejności, dotyczą zagadnień wprowadzających, czasu trwania kampanii wyborczej, jej uczestników, agitacji wyborczej oraz jej form, zasad prowadzenia agitacji wyborczej, materiałów wyborczych i ich rozpowszechnianiu, sondaży wyborczych, kampanii wyborczej w radiu i telewizji oraz o postępowania w trybie wyborczym jako elemencie kampanii wyborczej. Objętość poszczególnych rozdziałów została relatywnie zrównoważona i waha się od 35 do 65 stron. Każdy z rozdziałów cechuje rozbudowana systematyka, przybierająca w rozdziałach II, IV i V postać częściowo stopniowalną. Wewnętrzna systematyka rozdziałów jest dopracowana, już ich układ dowodzi biegłości autorki w przedmiocie rozprawy. Lektura książki pozwala stwierdzić, że w obszarze zagadnień objętych jej zakresem porusza się ona w sposób swobodny. Uwagę tę należy rozciągnąć na cały segment prawa wyborczego.

Za zbędne uważam streszczenie treści książki, do jej zgłębienia czytelnika zachęcam, stąd ograniczam się do przedstawienia jedynie niektórych ustaleń i postulatów autorki, które wzbudzają szczególne zainteresowanie. Charakterystyczną cechą tej monografii jest znaczna liczba sformułowanych w niej postulatów *de lege ferenda*, co zawsze dostarcza zarzewia dyskusji. Postulaty te dotyczą głównie ustawy *Kodeks wyborczy*. Autorka wskazuje na ustawowy deficyt regulacji kampanii i agitacji wyborczej w Internecie. Deficyt ten usiłuje się pokrywać w drodze, czasem karkołomnych, zabiegów wykładniczych, skutkujących jedynie fragmentarycznymi, nieprecyzyjnymi i przez to wątpliwymi, zasługującymi na krytykę, ustaleniami. Za niewystarczająco kategoryczne autorka uznaje regulacje dotyczące zachowania uczciwości, niezależności oraz równowagi w nadawanych serwisach informacyjnych, wywiadach i debatach emitowanych zarówno przez nadawców publicznych, jak i prywatnych. Chodzi także o przeciwdziałanie uprzywilejowanemu traktowaniu ugrupowań i osób na bieżąco sprawujących władzę i piastujących państwowe urzędy. Autorka jako niewystarczające w tym zakresie klasyfikuje postanowienia ustawy o radiofonii i telewizji, sugerując rozważenie wzmocnienia gwarancji określonych w Rekomendacji nr R(99)15 Komitetu Ministrów Rady Europy z 1999 roku (Recommendation No. R(99)15 of the Committee of Ministers to Member States on Measures Concerning Media Coverage of Election Campaigns, adopted by the Committee of Ministers on 9 September 1999, at the 678th meeting of the Ministers' Deputies). Notabene, ten moment rozważań uzmysławia ciągłość potrzeby istnienia oraz praktycznej użyteczności Rady Europy – organizacji, która w odbiorze społecznym w ostatnich latach znajdowała się w cieniu swej potężnej siostry – Unii Europejskiej. Zastrzeżenia autorki, które – co pragnę już na wstępie podkreślić – podzielam, budzi obowiązująca regulacja dotycząca rozpowszechniania wyników sonda-

ży wyborczych. Występujący *de facto* i *de iure* brak ram normatywnych dla tego rodzaju aktywności rodzi uzasadnioną krytykę. Zgadzam się z tezą, że kwestia publikacji wyników sondażowych w czasie kampanii wyborczej, jako czynnik znacząco wpływający na preferencje i zachowania wyborcze, wymaga, między innymi, jednoczesnego podawania informacji pozwalających odbiorcom na dokonanie oceny ich prawidłowości i wiarygodności. Związany z tym postulat wydłużenia okresu zakazu publikacji wyników sondaży w okresie kampanii wyborczej (*blackout period*) do siedmiu dni uważam za tyleż odważny, co wartý rozważenia. Uważam, że na jego rzecz przemawiają poważne, głównie społecznej natury, argumenty. Śmiałość postulatu wynika z faktu, że ustawowy kształt musieliby mu nadać politycy – parlamentarzyści, którzy właśnie zastanawiają się nad zniesieniem ciszy wyborczej, co oznaczałoby również zniesienie *blackout period*. Kolejnym postulatem, sygnalizowanym już we wcześniejszych pracach autorki, jest postulat doprecyzowania pojęcia ciszy wyborczej, to jest możliwie ostrego określenia przedmiotowego zakresu tego pojęcia. Istotą przedstawionej propozycji jest dokonanie tego w drodze redakcji katalogu negatywnych, to jest niedozwolonych w czasie trwania ciszy wyborczej, zachowań. Katalog ten miałby obejmować następujące zachowania: podejmowanie działań polegających na agitacji podczas bezpośrednich spotkań z wyborcami lub za pomocą środków porozumiewania się na odległość, zwoływanie i odbywanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji oraz wygłaszanie przemówień, a także podejmowanie jakichkolwiek innych działań, polegających na wprowadzeniu do przestrzeni publicznej nowych materiałów wyborczych, a także publiczne prezentowanie materiałów z głosem lub ruchomym obrazem, odtwarzanym w sposób niezależny od odbiorcy. Stając w obliczu doktrynalnego dylematu: znieść ciszę wyborczą czy może ją zachować, jednocześnie doprecyzowując jej zakres, opowiadam się za tą drugą ewentualnością, stąd nie pozostaje mi nic innego, jak ten postulat autorki poprzeć. W swojej książce podnosi ona również – bo też niemożliwe było tego uniknięcie – istniejący „od zawsze” problem agitacji wyborczej w kościołach i w miejscach kultu religijnego. Postuluje nowelizację ustawy *Kodeks wyborczy*, ustanawiającą wyraźny zakaz agitacji w tym miejscach, jako że brak takiego zakazu w praktyce niejednokrotnie skutkuje akceptacją ustawodawcy dla sytuacji wzajemnego wkraczania państwa i Kościołów oraz innych związków wyznaniowych w sfery wyłącznej działalności tych struktur, co uniemożliwia pełne urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady autonomii i niezależności oraz bezstronności władzy publicznej w sprawach przekonań religijnych i światopoglądowych.

Analiza bazy źródłowej według której budowany jest warsztat naukowy, stanowi ważny element oceny pracy naukowca. Baza źródłowa recenzowanej monografii jest wystarczająca, by nie powiedzieć bogata. Łącznie obejmuje

ona niespełna 500 pozycji. Źródła te są zróżnicowane charakterem oraz cechuje je odpowiednie, tematyczne wyprofilowanie. Zostały one rzeczywiście w pracy wykorzystane, a nie jedynie „dekoracyjnie” wykazane. Bibliografia obejmuje następujące działy: polskie akty normatywne (ok. 50 pozycji), umowy międzynarodowe (3 pozycje), akty normatywne innych państw (ok. 25 pozycji), orzecznictwo sądowe, a to orzecznictwo: Sądu Najwyższego (ok. 20 pozycji), Trybunału Konstytucyjnego (15 pozycji), Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (11 pozycji) oraz innych sądów (ok. 20 pozycji), dokumenty Państwowej Komisji Wyborczej (ok. 40 pozycji), dokumenty związane z procesem legislacyjnym (ok. 20 pozycji), inne dokumenty (ok. 30 pozycji) oraz literaturę (ok. 270 pozycji).

Podkreślenia wymaga wykorzystanie przez autorkę licznych źródeł zewnętrznych, zarówno obcych, jak i międzynarodowych. Na tę kategorię źródeł składają się zwłaszcza wykorzystane w pracy umowy międzynarodowe, akty normatywne innych państw, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz literatura. Grupa aktów normatywnych innych państw nie została zawężona do państw europejskich, gdyż obok nich odnajdujemy znaczną liczbę aktów normatywnych państw Ameryki Łacińskiej (m.in. Argentyna, Boliwia, Ekwador, Peru). Przytoczone orzeczenia ETPC mają charakter wiodący w zakresie podjętego w rozprawie problemu badawczego. Wykorzystana w rozprawie literatura to w zasadniczym zrębie dokonania polskiej doktryny prawa konstytucyjnego, w tym prawa wyborczego, ale należy również odnotować pozycje hiszpańskojęzyczne oraz śladowo – anglojęzyczne. To właśnie kategoria źródeł zewnętrznych stanowi techniczny fundament komparatystycznej warstwy monografii, niezbędnej w przypadku podjęcia zagadnienia kampanii wyborczej. I ten techniczny a zarazem wyjściowy element książki należy ocenić jako solidny.

Zróżnicowany charakter bazy źródłowej, w tym wykorzystanie pokaźnej liczby aktów tak stanowienia prawa, jak i jego stosowania, dowodzi, że monografia jest kotwiczona zarówno w doktrynie, jak i w praktyce prawa wyborczego. Jest to kolejny moment dowodzący dwoistego podejścia autorki do podjętego zagadnienia. Wyczuwa się to czytając monografię, która jest dokonaniem jednocześnie akademika i praktyka prawa wyborczego. To urozmaicenie podejścia i spojrzenia na omawiane w niej zagadnienia stanowi walor pracy i buduje jej wartość.

Formalna strona pracy nie budzi zastrzeżeń. Nurt narracji jest płynny, a momentami wartki, co zrozumiałe, gdyż w tak obszernym dziele nie sposób przez cały czas utrzymać jednolitego tempa narracji. Autorka posługuje się dobrą polszczyzną oraz dobrym językiem prawniczym. W konsekwencji książka, pomimo nagromadzenia w niej znaczącej liczby zagadnień cząstkowych, a czasem i pobocznych, jest czytelna w odbiorze. Praca jest poprawna

stylistycznie. Nieliczne występujące w książce błędy literowe nie mogą przesłonić wysokiej oceny edytorskiej strony przedsięwzięcia.

Podsumowując, autorka dokonała trafnego wyboru tematu, który niejako „czekał” i „domagał” się jego rozpracowania w kategoriach prawnych. Książka wypełnia dotąd występujący w tym miejscu deficyt w doktrynie prawa konstytucyjnego. Ujawniła się także dokumentacyjna rzetelność autorki oraz sprawność jej badawczego warsztatu. Dzięki tym dwóm czynnikom możliwe było przeprowadzenie analizy prawnej złożonego zagadnienia kampanii wyborczej na odpowiednio wysokim, spełniającym habilitacyjne standardy, poziomie. Anna Rakowska-Trela w swej pracy o kampanii wyborczej stoczyła swoistą kampanię, polegającą na nieograniczaniu się do prostej narracji oraz na nieustawianiu w poszukiwaniach własnego, twórczego podejścia, dążąc tym samym do wzbogacenia doktryny prawa konstytucyjnego.

Andrzej Bisztyga

BIBLIOGRAFIA

„Studia Wyborcze”, tom 22, 2016

POLSKA BIBLIOGRAFIA WYBORCZO-REFERENDALNA ZA 2015 ROK

- Adamik-Szysiak M., *Kandydaci z Lubelszczyzny w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku na łamach prasy regionalnej*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego na Lubelszczyźnie w 2014 roku*, red. A. Łukasik-Turecka, Lublin 2015, s. 113–132.
- Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015.
- Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkwicz, Zielona Góra 2015.
- Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. M. Wrzalik, M. Stych, Częstochowa 2015.
- Alberski R., *Konsekwencje wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wybranych miastach Dolnego Śląska*, [w:] *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015, s. 224–235.
- Alberski R., Plecka D., *Obywatelskie kompetencje polityczne a wybrane motywy podejmowania decyzji wyborczych*, „Preferencje Polityczne” 2015, nr 10, s. 71–86.
- Antoszewski A., *Rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji i przedterminowe wybory parlamentarne w Europie Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiąt rocznicę urodzin*, red. P. Mikula, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015, s. 445–452.
- Artemev S.Y., Xiaonan H., Yigong L., *The sources of election law in the system of sources of constitutional law in the Republic of Belarus*, „Studia Politologiczne” 2015, vol. 36, s. 250–267.
- Bała P., *Problematyka prekampanii w wyborach samorządowych na szczeblu gminy*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 3, s. 57–66.
- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Banaszak B., *Perspektywy wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW) w Polsce*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkwicz, Zielona Góra 2015, s. 11–17.
- Banaś M., *Wybory parlamentarne na Ukrainie w 2012 r. – prawo, praktyka, wyzwania*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, t. 2, red. A. Pyrżyńska, M. Kropkowski, J. Rzeszowski, Toruń 2015, s. 29–40.
- Bartoszewicz M., *Kilka uwag o ciszy wyborczej*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkwicz, Zielona Góra 2015, s. 19–23.
- Bidziński M. (rec.), *Marek Chmaj, Wiesław Skrzydło, System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, 5 wydanie, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2015, ss. 196, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 3, s. 217–219.

- Bidziński M., *Kompetencje Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie nadzoru i kontroli nad finansowaniem partii politycznych*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 25-32.
- Bil J., *Korupcja wyborcza w realiach demokracji nieskonsolidowanej*, [w:] *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015, s. 87–100.
- Bisztyga A., *Zakres kontroli Najwyższej Izby Kontroli wobec organów wyborczych oraz Krajowego Biura Wyborczego*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 33–42.
- Bojarski P., *Wybory brzeskie 1930 roku w oczach dziennikarzy „Dziennika Wileńskiego”*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej. Olsztyn 12 maja 2015 r.*, red. A. R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015, s. 79–90.
- Bokszczanin I., *Meandry reform wyborczych w Republice Włoskiej*, „*Studia Politologiczne*” 2015, vol. 35, s. 242-271.
- Borski M., *Granice agitacji wyborczej w kodeksie wyborczym – wybrane zagadnienia*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 43–55.
- Bujny J., Ziemiński K., *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, „*Samorząd Terytorialny*” 2015, nr 12, s. 25–33.
- Bukowski Z., Kamosiński S., *Wybory samorządowe 2014*, [w:] *Samorząd terytorialny. Wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Bydgoszcz 2015, s. 13–25.
- Bukowski Z., *O odpowiedzialności organizacji wyborów samorządowych – uwagi de lege ferenda*, [w:] *Samorząd terytorialny. Wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Bydgoszcz 2015, s. 112–120.
- Cebula A., *Materiałna równość wyborów do rad gmin niebędących miastami na prawach powiatu*, „*Państwo i Prawo*” 2015, nr 2, s. 58–70.
- Chelaru E., Puran A., *Romanian electoral system. Present and perspectives*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 57–71.
- Chelstowska A., *Jednomandatowe okręgi wyborcze a równość płci w wyborach parlamentarnych*, Warszawa 2015.
- Cherek A., *Przyczyna zwycięstwa? Historia plakatów wyborczych Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” z Lechem Wałęsą*, [w:] *Krok ku wolności. Wybory czerwcowe 1989 i ich konsekwencje*, red. K. Białecki, S. Jankowiak, R. Reczek, Poznań 2015, s. 317–331.
- Chmaj M., *Kwoty wyborcze i problem parytetu płci w Kodeksie wyborczym*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 73–84.
- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015.
- Cichosz M., Wujec B., *Wybory do rad powiatów ziemskich w roku 2014 w województwie dolnośląskim i ich polityczne konsekwencje*, [w:] *Samorząd powiatowy w Polsce. Struktura, zadania, wybory*, red. R. Kotapski, Wrocław 2015, s. 139–155.
- Ciechanowski T., *Uprawnienia osób niepełnosprawnych w zakresie prawa do głosowania określone w Kodeksie wyborczym*, [w:] *Prawo a niepełnosprawność. Wybrane aspekty*, red. i wstęp M. Bosak, Warszawa 2015, s. 249–258.
- Cybulska R., *Wybory organów samorządowych*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015, s. 131–147.

- Czajowski J., Grzybowski M. (rec.), *Jarosław Szymanek, Reprezentacja i mandat parlamentarny*, „Przegląd Sejmowy” nr 3, s. 165–169.
- Czapla D., *Jednolita, europejska ordynacja wyborcza w wyborach do Parlamentu Europejskiego – szansa czy zagrożenie?*, [w:] *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, red. W. Tomaszewski, D.M. Mościcka, A. Jurkun, Olsztyn 2015, s. 45–56.
- Czarny P., *W sprawie projektu ustawy o skróceniu kadencji sejmików województw*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 2, s. 139–150.
- Czerw J., *Kwoty wyborcze w wyborach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w świetle przepisów polskiego Kodeksu Wyborczego jako realizacja zasady równości kobiet i mężczyzn*, [w:] *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, t. 3, red. J. Jaskiernia, Toruń 2015, s. 209–220.
- Czerw J., *Referendum w sprawie odwołania wójta – instrument nadzoru społeczności lokalnej nad wójtem*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 7/8, s. 160–169.
- Dammacco G., *Right of minorities and democratic participation in the electoral law*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015, s. 85–90.
- Daniluk D., *Proporcjonalny system wyborczy i jego polityczne konsekwencje na przykładzie wyborów do Sejmu RP w 2011 roku*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej. Olsztyn 12 maja 2015 r.*, red. A. R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015, s. 117–130.
- Daniluk D., *System głosowania rodzinnego jako instytucja wzmacniająca pozycję rodziny w społeczeństwie*, [w:] *Ochrona małżeństwa i rodziny w Polsce. Zagadnienia prawne*, red. J. Krzynówek, J. Krzywkowska, Olsztyn 2015, s. 59–66.
- Dąbrowska I., *Kampania w mediach społecznościowych. Przykład wyborów do Parlamentu Europejskiego*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego na Lubelszczyźnie w 2014 roku*, red. A. Łukasik-Turecka, Lublin 2015, s. 133–143.
- Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, red. W. Tomaszewski, D.M. Mościcka, A. Jurkun, Olsztyn 2015.
- Dobrowolski M., *Ingerencje w próg wiekowy czynnego prawa wyborczego w świetle rozwiązań ustrojowych III Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucje Polskie z 1952 i 1997 roku. Tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*, red. A. Materska-Sosnowska, T. Słomka, Warszawa 2015, s. 81–99.
- Drozdowicz K., *Przeprosiny za naruszenie dóbr osobistych w toku kampanii wyborczej w oparciu o art. 111 Kodeksu wyborczego*, „Edukacja Prawnicza” 2015, nr 1, s. 26–31.
- Druzgała M., *Internetowa reklama polityczna Kongresu Nowej Prawicy w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego na Lubelszczyźnie w 2014 roku*, red. A. Łukasik-Turecka, Lublin 2015, s. 163–183.
- Dylus A. (rec.), *M. Barański, Samorząd terytorialny. Zmiany instytucjonalne od demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej do partycypacyjnej*, „Studia Politologiczne” 2015, vol. 35, s. 294–297.
- Dzidusko-Rościszewska A., *Projekty reform amerykańskiego systemu wyborczego na szczeblu federalnym, stanowym i lokalnym*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2015, vol. 45, s. 46–64.
- Dziurkowski D., *System większości względnej – skuteczności kosztem reprezentatywności na przykładzie VIII kadencji Senatu RP*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. M. Wrzałik, M. Stych, Częstochowa 2015, s. 29–37.
- Eurowybory 2014. Kandydaci i programy*, red. I. Słodkowska, wstęp J.M. Fiszer, Warszawa 2015.

- Fabiszewski W., *Analiza wydatków na kampanię medialną największych polskich partii politycznych w latach 2011–2014. Studium przypadku Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości*, [w:] *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, red. W. Tomaszewski, D.M. Mościcka, A. Jurkun, Olsztyn 2015, s. 137–151.
- Fabiszewski W., Jurkun A., *Wybory bez wyboru na Białorusi – analiza nieprawidłowości podczas wyborów prezydenckich w 2010 roku*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej*. Olsztyn 12 maja 2015 r., red. A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015, s. 67–77.
- Feja-Paszkiwicz A., *Uprawnienia wyborcze obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 91–109.
- Flis J., *Efekt książeczki*, [w:] *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, red. J. Załuska, Warszawa 2015, s. 41–52.
- Flis J., *Zmiana samorządowego prawa wyborczego. Spersonalizowana ordynacja proporcjonalna*, [w:] *Sprawne Państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, t. 1, red. P. Kopyciński, Kraków 2015, s. 71–86.
- Flis J., *Zmiana samorządowego systemu wyborczego – wyjaśnienia i testy*, [w:] *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, t. 2, red. P. Kopyciński, Kraków 2015, s. 81–97.
- Frydrych A., *Ważność wyborów samorządowych – oczekiwania, regulacje, postulaty*, [w:] *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, red. J. Załuska, Warszawa 2015, s. 59–65.
- Frydrych-Depka A., Serowaniec M., *Wybory niesporne w polskim samorządowym prawie wyborczym*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 111–119.
- Gajownik T., *Elektroniczna demokracja – istota pojęcia i problemy definicyjne*, [w:] *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, red. W. Tomaszewski, D.M. Mościcka, A. Jurkun, Olsztyn 2015, s. 11–26.
- Gałazka M., *Prekampania wyborcza przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 r.*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, t. 2, red. A. Pyrzyńska, M. Kropkowski, J. Rzeszowski, Toruń 2015, s. 41–50.
- Ganowicz E., *Partie polityczne w wyborach samorządowych w województwie opolskim*, [w:] *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015, s. 249–262.
- Ganowicz E., *Podmioty rywalizacji politycznej w wyborach do rad powiatów w województwie opolskim w latach 2002–2014*, [w:] *Samorząd powiatowy w Polsce. Struktura, zadania, wybory*, red. Roman Kotapski, Wrocław 2015, s. 181–198.
- Gawron P., Paweł Ł., Puchała Z., Szklarski J., Życzkowski K., *Wybory samorządowe 2014. W poszukiwaniu anomalii statystycznych*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 19, s. 53–77.
- Gąsior T., *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015.
- Gąsior T., *Obowiązek sprawozdawczy komitetów wyborczych*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7/8, s. 105–113.
- Gendźwiłł A., *Brakujące i nadmiarowe krzyżyki. O głosach nieważnych w wyborach do sejmików województw*, [w:] *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, red. J. Załuska, Warszawa 2015, s. 31–40.

- Gendźwiłł A., *Czy potrzebujemy drugiej tury wyborów burmistrzów?*, „Studia Polityczne” 2015, nr 4(40), s. 99–120.
- Gendźwiłł A., Rutkowski J., *Czy exit poll się pomylił? O różnicach między wynikami sondażu a wynikami wyborów*, [w:] *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, red. J. Załuska, Warszawa 2015, s. 53–58.
- Gendźwiłł A., *Skąd się biorą głosy nieważne w wyborach do sejmików województw?*, „Studia Socjologiczne” 2015, nr 4(219), s. 53–77.
- Gendźwiłł A., *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*, [w:] *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, red. J. Załuska, Warszawa 2015, s. 67–80.
- Genfalean I., Tudorasculu M., *New Electoral Code project in Romania. Will it become a law?*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 121–127.
- Gerejczyk A. B., *Strategie reklamowe w kampaniach wyborczych*, [w:] *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, red. W. Tomaszewski, D.M. Mościcka, A. Jurkun, Olsztyn 2015, s. 117–126.
- Giżyńska M., *Niska frekwencja wyborcza a przymus wyborczy. Skuteczność i adekwatność*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 129–135.
- Giżyńska M., *Uwagi dotyczące przymusu wyborczego*, [w:] *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiąt rocznicę urodzin*, red. P. Mikula, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015, s. 486–493.
- Glińska N., *Tendencje wyborcze w województwie zachodniopomorskim*, [w:] *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015, s. 196–211.
- Glińska N., Tomczak Ł., *Wybory w powiatach ziemskich. Przykład województwa zachodniopomorskiego*, [w:] *Samorząd powiatowy w Polsce. Struktura, zadania, wybory*, red. R. Kotapski, Wrocław 2015, s. 156–179.
- Grabowska S., *Direct democracy in Poland. Institution of people's initiative of putting forward a motion to hold a legislative referendum*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 6, s. 65–80.
- Grabowski R., *Ustrojowe funkcje wyborów do parlamentu jako element procedury zmiany konstytucji we współczesnych państwach europejskich*, [w:] *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiąt rocznicę urodzin*, red. P. Mikula, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015, s. 494–501.
- Gruca P. W., *Wybrane aspekty politycznych konsekwencji zmian systemu wyborczego. Studium przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego w Polsce 25 maja 2014 roku*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2015, nr 19, s. 49–65.
- Grzegorzczak A. Z., *Kreacja wizerunku liderów politycznych list wyborczych do Parlamentu Europejskiego na Lubelszczyźnie*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego na Lubelszczyźnie w 2014 roku*, red. A. Łukasik-Turecka, Lublin 2015, s. 73–97.
- Gurdek M., *Wybory samorządowe w obliczu niewystarczającej liczby kandydatów do stworzenia warunków konkurencji w ubieganiu się o mandat radnego lub wójta*, [w:] *Samorząd terytorialny. Wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Bydgoszcz 2015, s. 72–87.
- Gurdek M., *Wybór radnego na wójta a zakaz łączenia funkcji wójta z członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 7/8, s. 170–179.

- Gwóźdź T., *Konsekwencje wyboru metody repartycji mandatów dla wyników wyborów. Analiza na przykładzie wyborów do Sejmu w latach 2005 i 2011*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. M. Wrzalik, M. Stych, Częstochowa 2015, s. 39–51.
- Hauser A., Masternak-Kubiak M., *Dostęp do sądu w świetle Kodeksu wyborczego*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 137–154.
- Herman P., *Stosowanie prawa wyborczego w Samorządzie Studenckim*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej. Olsztyn 12 maja 2015 r.*, red. A. R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015, s. 131–139.
- Hermida del Llano C., *Reflections on the Spanish electoral system*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 155–165.
- Hess A., Kasprowicz D., Lisowska-Magdziarz M., Flis J., Nowak K., Krzysztof N., Słupek L., Szymańska A., Świerczyńska-Głównia W., *Nawigacja na mniejszych akwenach: programy ugrupowań i kandydatów samorządowych w aplikacji internetowej. Barometr wyborczy 2014*, „e-Politikon” 2015, nr 15, s. 8–44.
- Hollósi G., *Polish Electoral Law in the 1920s in the Light of the Hungarian Period Literature and Electoral Law. A Comparative Historical Study*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 6, s. 125–140.
- Iliski Z., *Rozwój Ruchu Obywatelskiego na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2015, nr 19, s. 19–37.
- Imiołczyk M., *Komitety wyborcze – powstanie i ewolucja oraz wątpliwości co do statusu prawnego instytucji*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. M. Wrzalik, M. Stych, Częstochowa 2015, s. 53–61.
- Jabłoński M., *Realizacja praw wyborczych przez osoby niepełnosprawne (kwestie dyskusyjne)*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 168–186.
- Jabłoński W., *Kampania prezydencka 2015 roku w Polsce – wybrane aspekty politycznej tanatologii*, „Dziennikarstwo i Media” 2015, nr 6, s. 91–99.
- Jafra T., *Zagadnienia prawne związane z prowadzeniem rejestru wyborców*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 3, s. 34–45.
- Jagiello P., *Finansowanie kampanii wyborczej w prawie polskim*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, t. 2, red. A. Pyrzyńska, M. Kropkowski, J. Rzeszowski, Toruń 2015, s. 63–74.
- Jakubowski P., *Cisza legislacyjna – zasada prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015 nr 4 s. 9–23.
- Jakuszewicz A., *Prawa wyborcze cudzoziemców w wyborach samorządowych w Polsce na tle rozwiązań prawno-międzynarodowych oraz regulacji innych krajów*, [w:] *Samorząd terytorialny. Wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Bydgoszcz 2015, s. 42–71.
- Janek M., *Dostosujmy prawo wyborcze do wymagań XXI wieku, czyli kilka uwag na temat alternatywnych metod głosowania*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. M. Wrzalik, M. Stych, Częstochowa 2015, s. 63–71.
- Jankowiak S., *Znaczenie wyborów 4 czerwca 1989 roku dla zmian ustrojowych w Polsce*, [w:] *Krok ku wolności. Wybory czerwcowe 1989 i ich konsekwencje*, red. K. Białecki, S. Jankowiak, R. Reczek, Poznań 2015, s. 47–61.
- Jankowska M., *Dostępność lokali obwodowych komisji wyborczych dla wyborców niepełnosprawnych – regulacje kodeksowe a polska rzeczywistość architektoniczna*, [w:] *Wyzwa-*

- nia współczesnego prawa wyborczego, t. 2, red. A. Pyrzyńska, M. Kropkowski, J. Rzeszowski, Toruń 2015, s. 75–86.
- Jankowska M., *Ochrona dóbr osobistych kandydatów w trakcie trwania kampanii wyborczej – uwagi praktyczne*, „Monitor Prawniczy” 2015, nr 17, s. 937–941.
- Jańczuk L., *Wybory do Parlamentu Europejskiego jako miernik rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego na Lubelszczyźnie w 2014 roku*, red. A. Łukasik-Turecka, Lublin 2015, s. 35–49.
- Jasińska J., Rudzki S., *Rozważania o proteście wyborczym w kontekście prawnej regulacji protestów przeciwko wyborom Prezydenta RP*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. M. Wrzalik, M. Stych, Częstochowa 2015, s. 73–82.
- Jaskiernia J., *Kierunki pożądanych zmian polskiego prawa wyborczego w świetle raportów misji obserwacyjnych Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 187–204.
- Juchniewicz J., *Struktura wydatków komitetów wyborczych w wyborach parlamentarnych*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 205–213.
- Jurewicz A., *Protest wyborczy w praktyce orzeczniczej Sądu Najwyższego*, [w:] *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, red. W. Tomaszewski, D.M. Mościcka, A. Jurkun, Olsztyn 2015, s. 73–82.
- Jurkun A., *Jednomandatowe okręgi wyborcze – problemy i wyzwania*, [w:] *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, red. W. Tomaszewski, D.M. Mościcka, A. Jurkun, Olsztyn 2015, s. 83–94.
- Kacperski K., *Problematyka prawa wyborczego do ciał przedstawicielskich w pracach ustrojowych Sejmu II kadencji w okresie od 31 października 1928 r. do 6 lutego 1929 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 1, s. 63–82.
- Kacperski K., *Próby reformy systemu wyborczego do Sejmu i Senatu w procesie rewizji konstytucji marcowej w latach 1928–1930*, Warszawa 2015.
- Kaczmarek F., *Niezależne Zrzeszenie Studentów w Poznaniu wobec wyborów czerwcowych 1989 roku*, [w:] *Krok ku wolności. Wybory czerwcowe 1989 i ich konsekwencje*, red. K. Białecki, S. Jankowiak, R. Reczek, Poznań 2015, s. 143–160.
- Kaczorowska M., *Partie, wybory i systemy partyjne w reżimach autorytarnych*, [w:] *Demokratyczne i niedemokratyczne reżimy polityczne*, red. J.G. Otto, Warszawa 2015, 86–109.
- Kamiński I.C., *Prawo do wolnych wyborów w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2015, vol. 13, s. 7–40.
- Karczewski M., *Wpływ diasporalnych grup nacisku politycznego na przebieg wyborów federalnych w Stanach Zjednoczonych na przykładzie „lobby proizraelskiego”*, „Przegląd Politologiczny” 2015, nr 1, s. 107–119.
- Kasprowicz D., Marcinkiewicz K., Marzęcki R., *Kapitał wyborczy w polskiej polityce. Analiza ilościowa wyników wyborczych inkumbentów w wyborach parlamentarnych 2005–2011*, „Studia Politologiczne” 2015, vol. 37, s. 271–292.
- Kilińska-Pękacz A., *Odpowiedzialność za korupcję w wyborach do samorządu terytorialnego w świetle art. 250a kodeksu karnego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Bydgoszcz 2015, s. 185–196.
- Kisielewicz A., *Wygaszenie mandatu samorządowego w orzecznictwie sądowoadministracyjnym*, [w:] *System oświaty – wygaszanie mandatów – finanse JST. Problematyka kontroli i nadzoru w świetle teorii i praktyki*, red. D. Sześciło, Warszawa 2015, s. 61–77.

- K m a k M., *Proces marketingu politycznego. Wybory samorządowe 2014 – wybrane aspekty*, [w:] *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015, s. 77–86.
- K o l c z y ń s k i M., „Substitute Candidate” in *Polish Campaign Practice*, „Preferencje Polityczne” 2015, nr 11, s. 19–33.
- K o ł o d z i e j S., *Party Switching as a Media Phenomenon in the Election Campaign*, „Preferencje Polityczne” 2015, nr 11, s. 93–106.
- K o p e ć A., *Ratio legis ciszy wyborczej*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. M. Wrzalik, M. Stych, Częstochowa 2015, s. 83–91.
- K o r u l c z y k Sz., *Wybory polityczne mieszkańców Radzyna Podlaskiego 1989–2009*, Radzyna Podlaska 2015.
- K o s t y k B., *Niekonstytucyjność trybu wyboru części członków Krajowej Rady Sądownictwa*, „Iustitia” 2015, nr 2 s. 88–91.
- K o t l a r s k a A., *Szansa czy zagrożenie dla konstytucyjnej zasady równości? Kilka uwag na temat kwot płci w polskim prawie wyborczym*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. M. Wrzalik, M. Stych, Częstochowa 2015, s. 93–102.
- K o w a l c z y k K., *Wybory do Rady Miasta Szczecina w 2014 roku – strategia, taktyka, rezultaty komitetów*, [w:] *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015, s. 171–181.
- K o w a l c z y k K., *Wybory samorządowe w 2014 roku w Szczecinie*, Szczecin 2015.
- K o w a l i k J., *Demokracja lokalna a idea ograniczenia liczby kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, „Preferencje Polityczne” 2015, nr 10, s. 159–176.
- K o w a l i k J., *Exit poll – sondaże na tropie fałszerstwa wyborczego*, [w:] *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015, s. 49–67.
- K o z i e r s k a J., *Wybory do Parlamentu Europejskiego w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Weryfikacja modelu second-order election*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2015, nr 19, s. 38–48.
- K o z ł o w s k i K., *Institucja głosowania przez pełnomocnika a konstytucyjna zasada bezpośredniości wyborów – problem, który wciąż nie został rozwiązany*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 215–226.
- K r a j e w s k i R., *Wykroczenia wyborcze*, [w:] *Samorząd terytorialny. Wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Bydgoszcz 2015, s. 164–184.
- Krok ku wolności. Wybory czerwcowe 1989 i ich konsekwencje*, red. K. Białecki, S. Jankowiak, R. Reczek, Poznań 2015.
- K r o p i w n i c k i R., *Głosowanie korespondencyjne w Kodeksie wyborczym*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 227–241.
- K r o p k o w s k i M., *Specyfika systemu wyborczego Republiki Czeskiej*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, t. 2, red. A. Pyrzyńska, M. Kropkowski, J. Rzeszowski, Toruń 2015, s. 87–100.
- K r u k M., *O trybie wyboru Prezydenta Republiki Czeskiej*, [w:] *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikula, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015, s. 453–465.
- K u c z m a P., *Przymus wyborczy*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 243–251.
- K u r o w s k i K., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r. Sygn. Akt K 51/12*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 19, s. 127–135.

- Kuszykiewicz A., *Każdy głos się liczy, czyli wędrująca urna wyborcza*, [w:] *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, red. W. Tomaszewski, D.M. Mościcka, A. Jurkun, Olsztyn 2015, s. 27–36.
- Kuźlewska E., *Mandatory voting as a remedy to increase electoral turnout: an appropriate solution to be applied in the European Parliament elections?*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 3, s. 143–156.
- Leśniak-Niedbalec N., *Problemy prawa wyborczego przy zmianach granic gmin*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkie-wicz, Zielona Góra 2015, s. 253–260.
- Lewandowska E., *Kampania wyborcza w mediach*, [w:] *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, red. W. Tomaszewski, D.M. Mościcka, A. Jurkun, Olsztyn 2015, s. 97–106.
- Lis M., Skibińska A., *Sytuacja polityczno-społeczna w wyborach parlamentarnych z lat 1922–1993*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej. Olsztyn 12 maja 2015 r.*, red. A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015, s. 107–115.
- Loll D.E., *Postulat obniżenia granicy wieku czynnego prawa wyborczego*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, t. 2, red. A. Pyrżyńska, M. Kropkowski, J. Rzeszowski, Toruń 2015, s. 101–116.
- Ławniczak A., *Zasada wolnych wyborów*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkie-wicz, Zielona Góra 2015, s. 261–275.
- Łukasik-Dużyńska M., *Tworzenie unijnej strategii komunikowania się a frekwencja obywateli w europejskich wyborach i referendach*, „Politeja” 2015, nr 37, s. 123–142.
- Łukasik-Turecka A., *Kampania wyborcza na ulicach Lublina, czyli wizualna reklama zewnętrzna w trakcie kampanii do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego na Lubelszczyźnie w 2014 roku*, red. A. Łukasik-Turecka, Lublin 2015, s. 145–162.
- Łukasik-Turecka A., *Party elites vs. the other candidates in Public Radio’s free election broadcasts*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2015, vol. 7(43), nr 3, s. 67–84.
- Łukasik-Turecka A., *Poparcie kandydata przez lidera partii a decyzje wyborców. Badania elektoratu*, „Preferencje Polityczne” 2015, nr 10, s. 121–132.
- Maj P., *Podkarpacie na tle ogólnopolskich wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku*, Rzeszów 2015.
- Maj P., *Specyfika województwa podkarpackiego w świetle wyników wyborów do samorządu terytorialnego w 2014 roku*, [w:] *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015, s. 212–223.
- Maj P., *Uwarunkowania frekwencji w wyborach do Parlamentu Europejskiego na Podkarpaciu (okręg nr 9) w 2014 roku*, „Przegląd Politologiczny” 2015, nr 1, s. 21–34.
- Makowski K., *Wybory samorządowe 2014 w pracach Sejmu RP*, [w:] *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015, s. 101–125.
- Marczewska-Rytko M., *Accession referenda in the fifth EU enlargement*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K. Politologia” 2015, vol. 22(1), s. 73–89.
- Marczewski P., Sześciło D., *Czy JOW-y uzdrowią polską scenę polityczną?*, Warszawa 2015.
- Marczyńska A., *The selected issues of the establishment of the European Parliament as an institution of the European Union and the evolution of the electoral law since its inception until now*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2015, nr 48, s. 300–322.
- Markowski R., Cześniak M., Kotnarowski M., współpr. Grzelak P., *Demokracja, gospodarka, polityka. Perspektywa polskiego wyborcy*, Warszawa 2015.

- Marmola M., *Spoleczne postrzeganie instytucji recall i weta ludowego w warunkach polskich*, „Preferencje Polityczne” 2015, nr 10, s. 109–120.
- Materska-Sosnowska A., *Fasadowe wybory*, [w:] *Konstytucje Polskie z 1952 i 1997 roku. Tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*, red. A. Materska-Sosnowska, T. Słomka, Warszawa 2015, s. 68–80.
- Matuszewski P., *Techniki redukowania efektu oczekiwań społecznych w pytaniach o frekwencję wyborczą*, „Studia Politologiczne” 2015, vol. 37, s. 312–333.
- Matyja M., *Dysfunkcjonalność szwajcarskiego systemu demokracji bezpośredniej na przykładzie procesu integracji mniejszości muzułmańskiej*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2015, t. 14, s. 40–63.
- Michalak B., *Czy prawa Duvergera nadal obowiązują?*, „Studia Socjologiczne” 2015, nr 3(218), s. 41–64.
- Michalak B., *Kto traci a kto zyskuje na systemie podziału mandatów pomiędzy okręgi w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Polsce*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 1, s. 27–44.
- Michalak B., *Mieszane systemy wyborcze: hybryda czy nowa rodzina systemów wyborczych?*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 19, s. 7–30.
- Michalak B., Zbieranek J., *Administracja wyborcza w kryzysie. Analiza i rekomendacje na przyszłość*, [w:] *Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014*, red. J. Załuska, Warszawa 2015, s. 9–30.
- Michalak B., Zbieranek J., *Partycypacja wyborcza Polaków w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Toruń 2015.
- Miedzińska M., *Możliwość wskazania „żadnego z powyższych” na karcie wyborczej – właściwy czy zbędny krok w stronę poprawy standardów demokratycznych?*, [w:] *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, red. W. Tomaszewski, D.M. Mościcka, A. Jurkun, Olsztyn 2015, s. 57–72.
- Miętkiewicz K., *Znaczenie manipulacji politycznej w wyborach samorządowych*, [w:] *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015, s. 68–76.
- Mikucka-Wójtowicz D., *Legitimacy without legitimation of the lopsided parliament. The snap parliamentary elections in Macedonia 2014*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 2, s. 53–67.
- Misztal P., *E-voting, czyli głosowanie w wyborach powszechnych za pośrednictwem sieci world wide web w Polsce*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, t. 2, red. A. Pyrżyńska, M. Kropkowski, J. Rzeszowski, Toruń 2015, s. 117–128.
- Młodzi wyborcy po wyborach 2014 roku*, red. J. Zbieranek, Toruń 2015.
- Młynarska-Sobaczewska A., *Instytucja recall election w regulacjach stanowych USA*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 20, s. 55–77.
- Moroska-Bonkiewicz A., Koziarska J., *Polish eurosceptic parties in the light of EP elections. Analysis of the eurosceptic „opportunity structure”*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2015, vol. 48, s. 279–299.
- Mościcka D.M., *Mediatyzacja współczesnych kampanii wyborczych*, [w:] *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, red. W. Tomaszewski, D.M. Mościcka, A. Jurkun, Olsztyn 2015, s. 107–116.
- Mularski K., *Agitacja wyborcza w Internecie*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia*. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej. Olsztyn 12 maja 2015 r., red. A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015, s. 141–149.

- Murat M., *Aksjologiczne tło kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego na Lubelszczyźnie w 2014 roku*, red. A. Łukasik-Turecka, Lublin 2015, s. 51–61.
- Musiał A., *Czynne prawo wyborcze dla szesnastolatków? Konieczna zmiana czy szansa na zwiększenie elektoratu?*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. M. Wrzałik, M. Stych, Częstochowa 2015, s. 103–110.
- Musiał-Karg M., *Głosowanie elektroniczne jako alternatywna metoda uczestniczenia w wyborach – opinie Polaków*, „Preferencje Polityczne” 2015, nr 10, s. 87–107.
- Musiał-Karg M., *Implementation of electronic voting and the matter of security*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K. Politologia” 2015, vol. 22(1), s. 119–134.
- Musiał-Karg M., Lesiewicz E., *Brytyjskie i greckie referenda a groźba Brexitu i Grexitu*, „Przegląd Europejski” 2015, nr 3(37), s. 111–131.
- Naworski Z. (rec.), *Galicyskie wybory. Działalność Centralnego Komitetu Wyborczego w Galicji Wschodniej w latach 1867–1906 Magdaleny Semczyszyn*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 20, s. 79–92.
- Nowina Konopka M., *Czy Andrzej Duda wygrał dzięki internetowi?*, „Przegląd Politolologiczny” 2015, nr 2, s. 87–100.
- Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia prawna na temat ograniczeń wynikających z Konstytucji RP dotyczących uzawodowienia mandatu poselskiego*, *Zeszyty Prawnicze* 2015, nr 4(48), s. 49–54.
- Ogonowska A., Kosior J., *Analiza finansowania samorządowych kampanii wyborczych w Polsce*, [w:] *Samorząd terytorialny. Wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Bydgoszcz 2015, s. 121–135.
- Olczyk T., *Siła celebrytów w kampanii wyborczej*, „Preferencje Polityczne” 2015, nr 10, s. 147–158.
- Olejniczak-Szałowska E., *Dylematy kształtowania modelu referendum lokalnego*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2015, nr 3, s. 80–96.
- Olszanecka-Marmola A., *Pro-systemic voters versus anti-systemic ones: emotional attitude to candidates and the influence of TV political advertising in the 2015 Presidential Election in Poland*, „Preferencje Polityczne” 2015, nr 11, s. 77–91.
- Olszanecka-Marmola A., *Reklama negatywna i wizerunkowa w odbiorze polskiego elektoratu*, „Preferencje Polityczne” 2015, nr 10, s. 133–146.
- Osmólska Z., Wadowska-Wróbel O., *Spółczesność obywatelskie w wyborach samorządowych. Analiza kampanii wyborczej w Toruniu*, [w:] *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015, s. 157–170.
- Ossowska-Salamonowicz D., *Granice swobody wyrażania opinii w czasie kampanii wyborczej*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 287–294.
- Ossowski S., *Błędy i wypaczenia czyli o przyczynach porażki Ryszarda Grobelnego w poznańskich wyborach samorządowych w 2014 roku*, „Przegląd Politolologiczny” 2015, nr 2, s. 75–86.
- Ossowski S., *How David triumphed over Goliath: the course of the electoral campaign for Poznań's local government in 2014*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2015, vol. 7(43), nr 3, s. 41–52.
- Osyra B., *Analiza wybranych propozycji zmian w Kodeksie wyborczym, zaproponowanych przez Prezydenta RP 8 stycznia 2015 roku, w świetle konstytucyjnych zasad powszechności, bezpośredniości i tajności głosowania*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. M. Wrzałik, M. Stych, Częstochowa 2015, s. 111–121.

- O s y r a M., *Funkcjonowanie kwot wyborczych w polskim systemie wyborczym*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. M. Wrzalik, M. Stych, Częstochowa 2015, s. 123–133.
- P a b i ś L., *Poziom partycypacji społecznej a frekwencja wyborcza*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. M. Wrzalik, M. Stych, Częstochowa 2015, s. 135–145.
- P a c h M., *O zasadzie podziału władzy w kontekście terminu zarządzenia przez Prezydenta RP wyborów do Sejmu i Senatu (kilka uwag na marginesie wyroku K 9/11)*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 295–306.
- P e s z y Ń s k i W., *Prezydenjalizacja w powiatach grodzkich. Przypadek wyborów samorządowych roku 2014 w kujawsko-pomorskim*, [w:] *Samorząd powiatowy w Polsce. Struktura, zadania, wybory*, red. R. Kotapski, Wrocław 2015, s. 199–210.
- P e s z y Ń s k i W., *Strategie personalne w wyborach do Parlamentu Europejskiego 2014. Próba oceny efektywności polskich partii*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 19, s. 31–51.
- P i e r z g a l s k i M., *Gerrymandering, czyli manipulowanie strukturą granic okręgów wyborczych*, „Studia Socjologiczne” 2015, nr 3(218) s. 7–39.
- P i e r z g a l s k i M., *Spoleczno-ekonomiczne uwarunkowania zachowań wyborczych w wyborach do Sejmu 2007 i 2011. Badanie oparte na danych zagregowanych*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2015, vol. 45, s. 7–31.
- P i e t r z a k J., *Wykorzystać szansę wolności. Komitety Obywatelskie „Solidarność” i wybory 4 czerwca 1989 r. w województwie kaliskim*, Ostrów Wielkopolski 2015.
- P i ń k o w s k i K., *Wybory samorządowe w powiatach grodzkich w województwie zachodniopomorskim*, [w:] *Samorząd powiatowy w Polsce. Struktura, zadania, wybory*, red. R. Kotapski, Wrocław 2015, s. 210–230.
- P i r ó g K., *Dobór gości do wieczornych programów publicystycznych w Telewizji Polskiej jako próba wywierania wpływu na zachowania wyborcze*, „Przestrzeń Społeczna” 2015, nr 2(10), s. 163–195.
- P o d o b a s I., *Social media – new and future-oriented from of political communication during election – as implemented in India*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2015, vol. 7(43), nr 3, s. 53–66.
- P o g ł ó d e k A., *Przywora B., Państwowa Komisja Wyborcza – w poszukiwaniu modelu ustrojowego*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 307–318.
- P o ł u d n i o k M.E., *Specyfika perswazji retorycznej Platformy Obywatelskiej na Lubelszczyźnie w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku*, [w:] *Wybory do Parlamentu Europejskiego na Lubelszczyźnie w 2014 roku*, red. A. Łukasik-Turecka, Lublin 2015, s. 99–111.
- P o p ł a w s k i M., *Budżet partycypacyjny a lokalne programy wyborcze. Analiza na przykładzie Torunia*, [w:] *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015, s. 140–156.
- P o r ę b a M., *Ogorzałek K., Sobczyk P., Sądcezan preferencje wyborcze na przykładzie wyborów samorządowych na prezydenta miasta Nowego Sącza w 2014 r.*, Nowy Sącz 2015.
- P o t z M., *Czy wybory umożliwiają artykulację preferencji politycznych?*, „Studia Politologiczne” 2015, vol. 37, s. 293–311
- Przedsiónek wolności – między Okrągłym Stołem a wyborami 4 czerwca 1989 r. Dwa miesiące, które zmieniły Polskę: 05.04.–04.06.1989. Materiały z IV ogólnopolskiego seminarium*, Warszawa 2015.
- P y r z y ń s k a A., *Nieprawidłowości wyborcze w toku kampanii wyborczej w wyborach na urząd Prezydenta RP w 2015 roku*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej*. Olsztyn

- 12 maja 2015 r., red. A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015, s. 151–164.
- Pyrzyńska A., *Oświadczenie lustracyjne w polskim procesie wyborczym*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, t. 2, red. A. Pyrzyńska, M. Kropkowski, J. Rzeszowski, Toruń 2015, s. 129–154.
- Rafałowski W., *Instytucjonalizacja systemów partyjnych a konsekwencje ordynacji wyborczych. Analiza porównawcza na materiale z krajów pokomunistycznych*, „*Studia Polityczne*” 2015, nr 1(37), s. 139–160.
- Rakowska-Trela A., *Długość kampanii wyborczej – znaczenie, obowiązująca regulacja, propozycje de lege ferenda*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkwicz, Zielona Góra 2015, s. 319–341.
- Rakowska-Trela A., *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015.
- Rakowska-Trela A., *Prawa wyborców w kampanii wyborczej*, „*Studia Wyborcze*” 2015, t. 20, s. 7–34.
- Referendum z 30 czerwca 1946 r. w województwie poznańskim w dokumentach UB. Wybór źródeł*, wybór i oprac.: A. Chmielewska-Metka, T. Cieślak, P. Drzymała, W. Makuch, P. Orzechowski, A. Pawlicki, Poznań 2015.
- Rodio R.G., *The fundamental principles of the Italian electoral system in the Constitutional Court judgment n. 1/2014*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkwicz, Zielona Góra 2015, s. 343–344.
- Ronowicz J., *Utrata prawa wybieralności lub brak tego prawa w dniu wyborów jako przesłanka wygaśnięcia mandatu radnego jednostki samorządu terytorialnego oraz wójta*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkwicz, Zielona Góra 2015, s. 345–361.
- Ronowicz J., *Wygaśnięcie mandatu radnego jednostki samorządu terytorialnego oraz mandatu organu wykonawczego gminy w świetle przepisów kodeksu wyborczego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Bydgoszcz 2015, s. 97–111.
- Rotar N., *Uczestnictwo polityczne obywateli Ukrainy: wymiar wyborczy, protestacyjny i dyskursywny*, „*Politeja*” 2015, nr 34, s. 107–142.
- Rulka M. (przekł. i oprac.), *Indie: wyrok Sądu Najwyższego z 27 września 2013 r. w sprawie prawa do głosowania przeciwko wszystkim kandydatom, sygn. akt 161/2004*, „*Przegląd Sejmowy*” 2015, nr 2, s. 223–228.
- Rulka M. (przekł. i oprac.), *Kanada: orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie trybu zmiany przepisów konstytucyjnych dotyczących Senatu, sygn. 2014 SCC 32*, „*Przegląd Sejmowy*” 2015, nr 4, s. 189–198.
- Rulka M. (rec.), *Jean-Michel Lafleur, Transnational Politics and the State. The External Voting Rights of Diasporas*, Routledge, New York 2013, 190 ss., „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 2015, t. 97, s. 167–177.
- Rulka M., *Glosa do postanowienia SO w Tarnowie z 13.01.2015 r. I Ns 161/14. Skutki nieprawidłowości wyborczych w wyborach do rady miasta na prawach powiatu*, „*Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa*” 2015, nr 1, s. 95–104.
- Rulka M., *Referendum w sprawie organizacji przez Kraków Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2022 r.*, „*Samorząd Terytorialny*” 2015, nr 5, s. 56–66.
- Rulka M., *Ważność wyborów samorządowych*, „*Państwo i Prawo*” 2015, nr 3, s. 87–98.
- Rulka M., *Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 2013 r. (II OSK 2473/13); glosa krytyczna*, „*Samorząd Terytorialny*” 2015, nr 1–2, s. 162–169.
- Rulka M., *Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 stycznia 2014 r. (II OSK 2988/13); glosa krytyczna*, „*Samorząd Terytorialny*” 2015, nr 10, s. 87–93.

- Rulka M., *Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 11 czerwca 2013 r. (II SA/Po 341/13); glosa krytyczna*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 6, s. 88–93.
- Rytel-Baniak I., *Kryzys demokracji partycypacyjnej – przyczyny i skutki wycofania się obywateli z udziału w bezpośrednich i powszechnych wyborach na przykładzie wyborów prezydenckich we Francji w 2012 r.*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, t. 2, red. A. Pyrzyńska, M. Kropkowski, J. Rzeszowski, Toruń 2015, s. 155–166.
- Rytel-Warzocha A., *Polish electoral law in the jurisprudence of the Constitutional Tribunal*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 363–370.
- Rytel-Warzocha A., *Przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego gminy (miasta) w świetle przepisów kodeksu wyborczego i orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, nr 34, s. 153–166.
- Rzepa K., *Opozycja przed wyborami w 1989 roku w Wielkopolsce*, [w:] *Krok ku wolności. Wybory czerwcowe 1989 i ich konsekwencje*, red. K. Białecki, S. Jankowiak, R. Reczek, Poznań 2015, s. 74–89.
- Rzeszowski J., *Narzędzia internetowe w kampanii wyborczej*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, t. 2, red. A. Pyrzyńska, M. Kropkowski, J. Rzeszowski, Toruń 2015, s. 167–182.
- Samorząd powiatowy w Polsce. Struktura, zadania, wybory*, red. R. Kotapski, Wrocław 2015.
- Samorząd terytorialny. Wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Bydgoszcz 2015.
- Sarnacki P., *Wybory powszechne i pośrednie(?) w Polsce – casus wojewódzkich izb rolniczych*, [w:] *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikula, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015, s. 466–476.
- Sawicki A., *Finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych w Polsce*, Warszawa 2015.
- Sepełowski M., *Prezydencki projekt nowelizacji ustawy o referendum lokalnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Bydgoszcz 2015, s. 226–241.
- Sidorukiewicz K., *Wybory do Parlamentu Europejskiego na Litwie w 2014 roku – udział mniejszości polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 3, s. 107–126.
- Siekłucki D., *Dynamika systemu wyborczego III Rzeczypospolitej na tle historycznym*, Kraków 2015.
- Sieradzka A., *Wybory w samorządzie lekarskim*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, t. 2, red. A. Pyrzyńska, M. Kropkowski, J. Rzeszowski, Toruń 2015, s. 183–196.
- Sitek B., *Zasada tajności głosowania. Dyskurs pomiędzy historią a ciekawością*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 371–383.
- Skoczylas A., *Nowa ordynacja, nowy samorząd? Efekt zastosowania jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach samorządowych w 2014 r.*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, t. 2, red. A. Pyrzyńska, M. Kropkowski, J. Rzeszowski, Toruń 2015, s. 197–210.
- Skotnicki K., *W sprawie czynnego prawa wyborczego w wyborach do organów gminy*, [w:] *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr. hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. P. Mikula, A. Kulig, J. Karp, G. Kuca, Warszawa 2015, s. 477–485.
- Skotnicki K., *Wybory organów samorządu województwa. Zagadnienia wybrane. Regiony w prawie i praktyce. Polska – Ukraina*, red. K. Skotnicki, K. Włazlak, Łódź 2015, s. 57–66.

- Skubisz-Kępka K., *Roszczenia w trybie wyborczym (zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 10, s. 22–41.
- Słobodzian B., *Kontrowersje wokół systemu wyborczego/mechanizmów wybierania do jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015, s. 27–37.
- Sobczak J., *Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach protestów wyborczych*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz, Zielona Góra 2015, s. 385–405.
- Sobczak J., *Wolność słowa w kampaniach wyborczych*, Toruń 2016.
- Sobiesiak-Penszko P., Pazderski F., *Zamieszanie wokół urny, czyli o nowelizacji kodeksu wyborczego słów kilka*, Warszawa 2015.
- Sokół W., *Polityka reform systemów wyborczych w wyborach do rad gmin*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2015, vol. 47, s. 162–177.
- Sokół W., *Wybory rytualne i demokratyczne w świetle rozwiązań prawnych (na przykładzie doświadczeń polskich)*, [w:] *Konstytucje Polskie z 1952 i 1997 roku. Tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*, red. A. Materska-Sosnowska, T. Słomka, Warszawa 2015, s. 56–67.
- Spryszak K., *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów prawnych w dziedzinie demokracji*, Toruń 2015.
- Stelmach K. (rec.), *The Determinants of Electoral Volatility*, „Polish Political Science Yearbook” 2015, vol. 44, s. 310–315.
- Stępień P., *Wybory samorządowe 2014 – perspektywa praktyczna i ocena systemu wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 19, s. 79–106.
- Strzałkowski T., *Wpływ miejsca zamieszkania na realizację praw wyborczych w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 4, s. 23–50.
- Sulejman K., *Election to regional assemblies competition in the light party election. Comparative analysis*, „Preferencje Polityczne” 2015, nr 11, s. 187–215.
- Szalach-Jarmużek J., *Czy wybory 4 czerwca zwiększyły podmiotowość społeczeństwa polskiego? Polska transformacja ustrojowa w perspektywie procesów globalizacyjnych*, [w:] *Krok ku wolności. Wybory czerwcowe 1989 i ich konsekwencje*, red. K. Białecki, S. Jankowiak, R. Reczek, Poznań 2015, s. 302–311.
- Szczepeński D., *Electoral strategies of the Union of Freedom and the Democratic Party demokraci.pl*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 6, s. 201–214.
- Szczepeński D., *Instytucjonalizacja form rywalizacji politycznej w wyborach do Parlamentu Europejskiego w województwie podkarpackim w 2014 roku*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 1, s. 46–57.
- Szczepeński D., *Subcarpathian Voivodship on the Electoral Map of Poland (1989–2014)*, „Preferencje Polityczne” 2015, nr 11, s. 173–186.
- Szczepeński D., *Wybór opcji czy osoby? Determinanty zachowań wyborczych mieszkańców województwa podkarpackiego w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. w świetle badań empirycznych*, „Preferencje Polityczne” 2015, nr 10, s. 181–198.
- Szymt A., *W sprawie projektu ustawy o skróceniu kadencji sejmików województw*, „Przegląd Sejmowy” nr 2, s. 150–159.
- Szukałski J., Żmigrodzki R., *Instytucja referendum ogólnokrajowego w Uzbekistanie – regulacje prawne i praktyka*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 2, s. 69–84.
- Szulc-Wałęcka E., *Partycypacja wyborcza kobiet w wyborach do samorządu terytorialnego w latach 1990–2010*, [w:] *Samorząd terytorialny. Wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Bydgoszcz 2015, s. 149–163.
- Śleszyński P., *Hipotezy głosów nieważnych w wyborach powszechnych w Polsce po 1989 r.*, „Przestrzeń Społeczna” 2015, nr 2 (10), s. 60–90.

- Śmiałek P., *Wpływ nieprawidłowości wyborczych na legitymizację władzy*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia*. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej. Olsztyn 12 maja 2015 r., red. A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015, s. 165–179.
- Świdzińska K. J., *Memy wyborcze jako przykład nowoczesnej formy wyrażania opinii o polityce*, [w:] *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, red. W. Tomaszewski, D.M. Mościcka, A. Jurkun, Olsztyn 2015, s. 127–136.
- Świętoń A., *Korupcja wyborcza w okresie schyłkowej republiki rzymskiej*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia*. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej. Olsztyn 12 maja 2015 r., red. A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015, s. 13–28.
- Tomaszewska-Hołub B., *Nadzieje, oczekiwania, dyskusje – wybory samorządowe 1990–2014*, [w:] *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015, s. 16–26.
- Tomaszewski W., *Wybory do Parlamentu Europejskiego w Polsce*, [w:] *Demokracja a wybory. Współczesne dylematy i wyzwania*, red. W. Tomaszewski, D.M. Mościcka, A. Jurkun, Olsztyn 2015, s. 37–44.
- Tomczak Ł., *Jak wygrać czy jak przegrać? Wybory na Prezydenta Miasta Szczecina w 2014 roku*, [w:] *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015, s. 182–195.
- Tomczak Ł., *Wyborcy polskich partii politycznych wobec problemu rozwarstwienia społecznego*, „Preferencje Polityczne” 2015, nr 10, s. 23–35.
- Troć M., *Polski system gwarancji powszechności czynnego prawa wyborczego w perspektywie międzynarodowej*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, t. 2, red. A. Pырzyńska, M. Kropkowski, J. Rzeszowski, Toruń 2015, s. 211–222.
- Tuora-Schwierskott E., *System wyborczy do Bundestagu w Republice Federalnej Niemiec. Połączenie systemu wyborów jednomandatowych z systemem wyborów proporcjonalnych*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 407–421.
- Turska-Kawa A., *Czynnik gospodarczy jako predyktor zachowań wyborczych*, „Preferencje Polityczne” 2015, nr 10, s. 37–50.
- Turska-Kawa A., *Determinanty chwiejności wyborczej*, Katowice 2015.
- Tybuchowska-Hartlińska K., *Partycypacja polityczna w Polsce*, „Preferencje Polityczne” 2015, nr 10, s. 51–70.
- Urbaniak K., *Okręg wyborczy a realizacja zasady proporcjonalności i równości wyborów*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 423–437.
- Urbaniak K., *Wybór sędziów trybunału konstytucyjnego w świetle Konstytucji PRL oraz Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucje Polskie z 1952 i 1997 roku. Tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*, red. A. Materska-Sosnowska, T. Słomka, Warszawa 2015, s. 160–175.
- Uziębło P., *Kampania wyborcza do rady gminy – rozwiązania kodeksu wyborczego a praktyka ustrojowa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, nr 34, s. 135–152.
- Uziębło P., *Prawne gwarancje zasady powszechności wyborów a wyzwania współczesności*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 439–452.
- Uziębło P., *Zgłaszanie kandydatów w wyborach do Sejmu i Senatu. Wybrane problemy*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 20, s. 35–54.
- Wąsik D., Kuczur T., Wróblewski R., *Nawoływanie do bojkotu wyborów czyn zabroniony czy zachowanie bezkarne*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś*.

- Wybrane zagadnienia*. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej. Olsztyn 12 maja 2015 r., red. A. R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015, s. 189–201.
- Wąsik D., *Przestępczość wyborcza w Republice Federalnej Niemiec – model ochrony prawnokarnej wyborów, charakter zjawiska i skala zagrożenia*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 19, s. 107–125.
- Wieser B., *Political elections in Austria*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 453–457.
- Wiśniewski T., *Pozakodeksowe przestępstwa wyborcze z ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia*. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej. Olsztyn 12 maja 2015 r., red. A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015, s. 181–187.
- Włodzyka E., *Okręgi jednomandatowe jako novum w wyborach samorządowych do rad gmin w 2014 roku wraz z przyczynkiem do studium przypadku nadmorskiej gminy Mielno*, [w:] *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015, s. 263–279.
- Wojciechowski J. M., *Przestępstwo podawania do wiadomości publicznej wyników sondaży w czasie obowiązywania ciszy wyborczej (art. 500 Kodeksu wyborczego)*, „Przeegląd Sądowy” 2015, nr 6, s. 21–32.
- Wojnarska-Krajewska E., *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych w świetle przepisów Konstytucji RP oraz Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wybrane problemy*, „Studia BAS” 2015, nr 2(42), s. 219–238.
- Wojtacki M., *Krajowe Stronnictwo Ludowe Ziem Litewsko-Białoruskich „Zjednoczenie” i jego organ prasowy „Wioska” w kampanii wyborczej do Sejmu II kadencji (1928–1930)*, „Historia i Polityka” 2015, nr 13(20), 129–140.
- Wojtasik W., *Electoral manipulations*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2015, vol. 7(43), nr 3, s. 25–39.
- Wojtasik W., *Political parties’ electoral strategies in the context of political uncertainty*, „Preferencje Polityczne” 2015, nr 11, s. 51–59.
- Wojtasik W., *Polski wyborca w perspektywie modelu głosowania retrospektywnego*, „Preferencje Polityczne” 2015, nr 10, s. 9–21.
- Wolniaczyk K., *Szkocja po referendum. Analiza wyników i konsekwencje*, „Przeegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 3, s. 127–147.
- Wójcicka E., *Reklamacja na nieprawidłowości w rejestrze wyborców*, [w:] *Samorząd terytorialny. Wybory, partycypacja społeczna, gospodarka lokalna*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Bydgoszcz 2015, s. 26–41.
- Wójcik A., *Alternatywne sposoby głosowania jako wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. M. Wrzaliak, M. Stych, Częstochowa 2015, s. 147–155.
- Wroniszewska B., *Analiza wyborów samorządowych w gminie Dąbrowa Górnicza w latach 1990–2014*, [w:] *Administracja publiczna. Wybory samorządowe 2014*, red. D. Plecka, Z. Osmólska, Toruń 2015, s. 236–248.
- Wrzaliak M. (rec.), *A. Pyrzyńska, P. Raźny, J. Wojciechowska, R. Zych (red.), Wyzwania współczesnego prawa wyborczego, Toruń 2014, ss. 304*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 19, s. 137–142.
- Wrzaliak M., *Głosowanie przez pełnomocnika*, „Gubernaculum et Administratio” 2015, nr 1(11), s. 215–233.
- Wrzaliak M., *Problem rejestrów wyborców i spisów wyborców po 1 marca 2015 roku*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. M. Wrzaliak, M. Stych, Częstochowa 2015, s. 157–171.

- Wrzałik M., *Wyniki wyborów parlamentarnych, prezydenckich i referendum na świecie w okresie od listopada 2014 do kwietnia 2015 roku*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 19, s. 143–160.
- Wrzałik M., *Wyniki wyborów prezydenckich, parlamentarnych i referendum na świecie w okresie od 30 kwietnia 2015 roku do 30 września 2015 roku*, „Studia Wyborcze” 2015, t. 20, s. 135–151.
- Wybory 2015 w badaniach CBOS*, red. M. Grabowska, K. Pankowski, red. M. Grabowska, K. Pankowski, Warszawa 2015.
- Wybory do Parlamentu Europejskiego na Lubelszczyźnie w 2014 roku*, red. A. Łukasik-Turecka, Lublin 2015.
- Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia*. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej. Olsztyn 12 maja 2015 r., red. A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015.
- Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 10 i 24 maja 2015 r. Wybrane dokumenty*, red. B. Tokaj, Warszawa 2015.
- Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 2015. Wyniki głosowania w dniach 10 i 24 maja 2015 r.*, red. M. Benke, R.W. Sikorski, Warszawa 2015.
- Yatsunskaya O., *The impact of changes in electoral systems: a comparative analysis of the local election in Ukraine in 2006 and 2010*, „Studia Politologiczne” 2015, vol. 36, s. 204–241.
- Zajączkowski J., *Wybory parlamentarne w Indiach w 2014 roku – znaczenie dla praktyki zagranicznej*, „Stosunki Międzynarodowe” 2015, nr 1, s. 187–211.
- Zakrzewski M., Woźniak A., *Naruszenia prawa wyborczego w świetle wyborów parlamentarnych w 1935 roku*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia*. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej. Olsztyn 12 maja 2015 r., red. A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015, s. 91–106.
- Zbieranek J., *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 459–470.
- Zbieranek J., *Finansowanie partii politycznych w Polsce – czy i jakie zmiany?*, Warszawa 2015.
- Zbieranek J., *Lokale wyborcze dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych w wyborach samorządowych 2014 roku*. Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z kontroli lokali wyborczych, Warszawa 2015.
- Zbieranek J., *Wiedza o ułatwieniach w głosowaniu przed wyborami prezydenckimi*. Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2015.
- Zieliński M., *Racja bytu głosowania elektronicznego*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 471–482.
- Zubik M., *O jeden dzień za długo... Konstytucyjne ramy wyznaczania daty głosowania w wyborach*, [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015, s. 373–383.
- Zych R., *Międzynarodowa obserwacja wyborów*, [w:] *Wyzwania współczesnego prawa wyborczego*, t. 2, red. A. Pyrzyńska, M. Kropkowski, J. Rzeszowski, Toruń 2015, s. 223–236.
- Zych R., *Protesty wyborcze złożone w wyborach na urząd Prezydenta RP z 2015 r.*, [w:] *Sapientiae servientes. Księga jubileuszowa profesor Krystyny Kwaśniewskiej*, red I. Zgoliński, Bydgoszcz 2015, s. 209–218.

- Żerkowska-Balas M., *Czy polski wyborca jest racjonalny? Analiza empiryczna*, „Studia Socjologiczne” 2015, nr 1(216), s. 73–97.
- Żerkowska-Balas M., *Teoria racjonalnego wyboru i paradoks głosowania – przykład Polski*, „Studia Polityczne” 2015, nr 2(38), s. 163–182.
- Żukowski A., *Wolne i uczciwe wybory a przestępstwa i nieprawidłowości wyborcze – od teorii do praktyki*, [w:] *Wybory i nieprawidłowości wyborcze wczoraj i dziś. Wybrane zagadnienia*. Materiały z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej. Olsztyn 12 maja 2015 r., red. A.R. Jurewicz, T. Kuczur, M. Piekarska, D. Wąsik, Olsztyn 2015, s. 29–63.

Paweł Raźny*

* Mgr, Centrum Studiów Wyborczych, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

WYNIKI WYBORÓW I REFERENDÓW NA ŚWIECIE

„Studia Wyborcze”, tom 22, 2016

WYNIKI WYBORÓW PREZYDENCKICH, PARLAMENTARNYCH I REFERENDÓW NA ŚWIECIE W OKRESIE OD 1 KWIETNIA DO 30 WRZEŚNIA 2016 ROKU

W okresie od 1 kwietnia do 30 września 2016 roku na świecie zostało przeprowadzonych jedenaście bezpośrednich wyborów prezydenckich, dwadzieścia siedem wyborów parlamentarnych oraz osiem referendum ogólnokrajowych. Liczba wyborów, w stosunku do zestawienia za okres od 1 października 2015 roku do 31 marca 2016 roku, była zatem znacznie mniejsza. Warto podkreślić, że analiza pytań referendalnych obecnego oraz ostatniego zestawienia wskazuje na coraz częstsze stosowanie tej instytucji w odniesieniu do materii konstytucyjnej. Z omawianego okresu to prawie połowa głosowań odnosiła się do nowelizacji konstytucji. W omawianym okresie szczególną uwagę zwraca uczynienie przedmiotem referendum problematyki wyjścia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej (Brexit) oraz kwestii dotyczącej zezwolenia Federalnej Służbie Wywiadowczej oraz innym agencjom Konfederacji Szwajcarskiej na inwigilację podejrzanych za zgodą sądu, ministerstwa obrony i rządu (Konfederacja Szwajcarska).

W przypadku państw, w których, w omawianym okresie, odbyło się referendum, należy zauważyć pewną rysującą się, moim zdaniem, prawidłowość, a mianowicie sięganie do tej instytucji nie tylko w Konfederacji Szwajcarskiej, ale również w innych krajach, w których dotąd nie była stosowana bądź jest ona stosunkowo rzadko wykorzystywana. Przykładami mogą być chociażby: Królestwo Niderlandów, w którym od roku 1797, kiedy miało miejsce pierwsze referendum, do 2016 roku referendum odbyło się pięciokrotnie, gdzie 1 czerwca 2005 roku miało miejsce europejskie referendum konstytucyjne, czy Królestwo Tajlandii, czy Tadżykistanu, gdzie referendum konstytucyjne odbyło się pierwszy raz i miało znaczenie dla panującej sytuacji politycznej w państwie. Należy zatem stwierdzić, że zaangażowanie społeczeństwa w kształtowanie decyzji w sprawach istotnych dla funkcjonowania państwa jest widoczne. Jeżeli chodzi o partycypację wyborczą obywateli, w przeciwieństwie do Królestwa Niderlan-

dów (32,3%) czy Republiki Zambii (35%), w pozostałych państwach była ona podczas referendum o wiele wyższa, w niektórych nawet o 40–60% (Tadżykistan – 92%; Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej – 72%; Królestwo Tajlandii – 58%; Wspólnota Bahama – 47%; Konfederacja Szwajcarska – 46%). Jednak, analizując dane statystyczne, należy podkreślić, że biorąc pod uwagę częstotliwość głosowań przeprowadzanych, to i tak w Konfederacji Szwajcarskiej świadomość swoich praw, obowiązków, ale i problemów przed którymi stoi państwo, aktywność, zaangażowanie w ich rozwiązywanie, kształtowanie polityki państwa, jego funkcjonowanie, jest duża. Świadczą o tym przeprowadzone w analizowanym okresie dwa referenda, które odbyły się w odstępie niespełna trzech miesięcy (05 czerwca i 25 września 2016).

Kwestią, która wywołała na arenie międzynarodowej wiele kontrowersji, było referendum w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, dotyczące dalszego członkostwa w Unii Europejskiej. W referendum wzięło udział 72% obywateli, z czego było 51,90% za proponowaną zmianą, mimo trwających przez całą kampanię sondaży, które wskazywały, że Brytyjczycy nie chcą wyjścia z Unii Europejskiej. Dla wielu zwolenników Brexitu członkostwo we Wspólnocie wiązało się ze zbyt dużym podporządkowaniem się unijnemu prawu ograniczającemu suwerenność ich państwa, a przez nadmierną unijną biurokrację krępuje rodzimą gospodarkę i uniemożliwia Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wykorzystanie całego ich potencjału. Ponadto wielu Brytyjczyków było przeciwko zbyt dużemu napływowi do kraju obywateli innych państw Unii, którzy stanowią konkurencję na rynku pracy oraz obciążają budżet socjalny.

W przypadku wyborów parlamentarnych na szczególną uwagę zasługują wybory w Republice Nauru, która jest wyspiarskim państwem położonym w południowo-zachodniej części Oceanu Spokojnego na wyspie o tej samej nazwie. Republika Nauru jest obecnie trzecim najmniejszym państwem na świecie – po Monako i Watykanie, będąc jednocześnie najmniejszą republiką świata, zarówno pod względem powierzchni, jak i liczby ludności, która nie ma oficjalnej stolicy państwa (nieoficjalnie zaś tę rolę pełni Yaren). Kadencja Parlamentu tam trwa trzy lata i jego skład wchodzi obecnie dziewiętnastu deputowanych. Zgodnie z obowiązującą tam konstytucją parlament składa się z osiemnastu członków, przy czym ma prawo zwiększyć tę liczbę (nie może jednak jej zmniejszyć), jak również w drodze ustawy zmienić granice okręgów, tym samym liczbę deputowanych w nich wybieranych. Parlament może w każdej chwili podjąć uchwałę o samorozwiązaniu. Może zostać również rozwiązany przez prezydenta, który, zgodnie z art. 41 konstytucji, składa wnioski o rozwiązanie parlamentu do przewodniczącego parlamentu (Speakera), który nie później jednak niż w terminie 14 dni od jego otrzymania, przekłada całą izbę do

rozpatrzenia. Parlamentarzyści mogą w terminie 7 dni od dnia przedstawienia im wniosku zdecydować o odwołaniu prezydenta i rządu przez podjęcie uchwały o wotum nieufności. Jeżeli jednak z różnych względów tego nie dokonają, przewodniczący parlamentu zobowiązany jest rozwiązać parlament. Do momentu jego rozwiązania, prezydent może swój wniosek wycofać. Warto również podkreślić, że od 1971 roku obecnie obowiązujący system wyborczy stanowi zmodyfikowaną wersję systemu Borda, nazywaną „systemem Dowdall”. System ten (stosowany również w wyborach uzupełniających) zakłada formę głosowania preferencyjnego, polegającą na tym, że wyborca, oddając głos, musi wskazać swoje preferencje dla wszystkich kandydatów umieszczonych na liście głosowania. Ten model różni się od klasycznego systemu Borda tym, że jest on stosowany w okręgach wielomandatowych, a wartość przypisywana preferencjom wyborczym wyborców odpowiada ułamkowi pełnego punktu. Co więcej, aby głos był uznany za ważny, wyborca musi przyznać odpowiednie punkty wszystkim kandydatom. Odnotować należy również, że w liczącej ok. 9,5 tys. mieszkańców państwie, aktywizacja elektoratu, wybierającego w ośmiu okręgach wyborczych, wyniosła aż 80%.

Magdalena Wrzalik

WYBORY PREZYDENCCKIE				
Data	Państwo	Wynik		Frekwencja w %
		zwycięzca	poparcie w %	
08.04.2016	Republika Dżibuti	Ismail Omar Guelleh (Ludowe Zgromadzenie na Rzecz Postępu)	87,07	68,96
10.04.2016	Republika Czadu	Idriss Déby (Patriotyczny Ruch Ocalenia)	61,56	76,11
21.02.2016	Związek Komorów	Azali Assoumani (Konwencja Odnowy Komorów)	14,96	brak danych 74,42
10.04.2016		Pedro Pablo Kuczynski (Peruwiańczycy na rzecz Zmiany)	22,0	
05.06.2016	Republika Peru	Teodoro Obiang Nguema Mbasogo (Demokratyczna Partia Gwinei Równikowej)	50,12	81,08 95,5
24.04.2016	Republika Gwinei Równikowej		93,53	92,70
09.05.2016	Republika Filipin	Rodrigo Duterte (Demokratyczna Partia Filipin – Władza dla Ludu)	39,01	43,71
15.05.2016	Republika Dominikany	Danilo Medina (Liberalna Partia Republiki Dominikany)	61,74	69,60
25.06.2016	Islandia	Guðni Th. Jóhannesson (niezależny)	39,1	75,7
17.07.2016	Demokratyczna Republika Wysp Świętego Tomasza i Książęcej	Evaristo Carvalho (Niezależna Akcja Demokratyczna)	49,88	64,31
07.08.2016			100	46,08
11.08.2016	Republika Zambii	Edgar Lungu (Front Patriotyczny)	50,35	56,45
28.08.2016	Republika Gabońska	Ali Bongo Ondimba (Gabońska Partia Demokratyczna)	49,80	59,46

WYBORY PARLAMENTARNE						
Data	Państwo	Wynik			Frekwencja w %	
		zwycięzca	poparcie w %	mandaty		
10.04.2016	Republika Peru <i>Congreso de la Republica del Peru</i> (Congress of Republic of Peru) (Kongres Republiki Peru) 130 mandatów	Popular Force Peruvians for Change Broad Front for Justice, Life, and Liberty Alliance for the Progress of Peru Popular Alliance Accion Popular	36,34 16,47 13,94 9,23 8,31 7,20	71 20 20 9 5 5	51	
13.04.2016	Republika Korei <i>Kukhoe</i> (National Assembly) (Zgromadzenie Narodowe) 300 mandatów	New Frontier Party People's Party Minjoo Party of Korea Justice Party Independents (niezależni)	33,50 25,80 24,80 8,20 4,40	122 38 123 6 11	56	
13.04.2016	Syryjska Republika Arabska <i>Parliament of Syria</i> (Parliament) 300 mandatów	National Progressive Front Others (inni)	brak danych	200 50	57,56	
24.04.2016	Republika Serbii <i>Assembleja Nacional</i> (Narodna Skupština) (National Assembly) (Zgromadzenie Narodowe) 250 mandatów	Serbian Progressive Party Socialist Party of Serbia Serbian Radical Party Enough is Enough Democratic Party DSS-Dveri Coalition for a Better Serbia Alliance of Vojvodina Hungarians Bosniak Democratic Community of Sandžak	48,25 10,95 8,10 6,02 6,02 5,04 5,02 1,50 0,86	131 29 22 16 16 13 13 4 2	56,07	

			Party of Democratic Action of Sandzak Green Party Party for Democratic Action	0,80 0,63 0,43	2 1 1	
05.05.2016	Walia <i>Cynulliad Cenedlaethol</i> (National Assembly for Wales) (Zgromadzenie Narodowe) 60 mandatów		Welsh Labour Party Conservative Party Plaid Cymru United Kingdom Independence Party Liberal Democrats	34,70 21,10 20,50 12,50 7,70	29 11 12 7 1	44
05.05.2016	Szkocja <i>Parlaimaìd Na H-Alba</i> (Scottish Parliament) (Parliament) 129 mandatów		Scottish National Party Scottish Labour Party Scottish Conservative and Unionist Party Scottish Liberal Democrats Scottish Green Party	46,50 22,60 22,00 7,80 0,60	63 24 31 5 6	56
05.05.2016	Póhnozna Irlandia <i>Tionól Thuaisceart Éireann</i> (Northern Ireland Assembly) (Zgromadzenie Narodowe) 108 mandatów		Democratic Unionist Party Sinn Féin Ulster Unionist Party Social Democratic Labour Party Alliance Party of Northern Ireland Traditional Unionist Voice Independents (niezależni) Green Party Anti-Austerity Alliance – People Before Profit	29,20 24,00 12,60 12,00 7,00 3,40 3,30 2,70 2,00	38 28 16 12 8 1 1 2 2	55
09.05.2016 09.05.2016	Republika Filipin <i>Senado</i> (Senate) (Senat) 12 mandatów <i>Kapunglunan NG MGA Kinatawan</i> (House of Representatives)		<i>Senado</i> (Senat) Liberal Party Nationalist People's Coalition United Nationalist Alliance (UNA)/Nagkakaisang Alyansang Makabansa Akbayang Citizen's Action Independents (niezależni)	31,30 10,07 7,64 4,97 15,12	5 2 1 1 3	81 69

	(Izba Reprezentantów) 289 mandatów	<p><i>Kapulungan NG MGA Kinatawan</i> (Izba Reprezentantów)</p> <ul style="list-style-type: none"> Liberal Party Nationalist People's Coalition National Unity Party Nationalist Party United Nationalist Alliance (UNA)/ Nagkakaisang Alyansang Makabansa Philippine Democratic Party—People's Power People Power—Christian Muslim Democrats Akbayan Citizen's Action Progress for Manilans Force of the Villagers Voice of the Masses Party People's Champ Movement Hope for Bukidnon Caring Love Independents (niezależni) 	<p>38,7 14,1 7,7 8,1</p> <p>3,7 1,0 1,3 brak danych</p>	<p>115 42 23 24</p> <p>11 3 4 1 2 1</p> <p>1 1 1 1 1 1 4</p>	
15.05.2016	<p>Republika Dominikany</p> <p><i>Senado</i> (Senate) (Senat) 32 mandaty</p> <p><i>Cámara de Diputados</i> (Chamber of Deputies) (Izba Deputowanych) 183 mandaty</p>	<p><i>Senado</i> (Senat)</p> <ul style="list-style-type: none"> Dominican Liberation Party Modern Revolutionary Party Social Christian Reformist Party Dominican Revolutionary Party Institutional Social Democratic Bloc Liberal Reformist Party <p><i>Cámara de Diputados</i> (Izba Deputowanych)</p> <ul style="list-style-type: none"> Dominican Liberation Party Modern Revolutionary Party Social Christian Reformist Party Dominican Revolutionary Party 	<p>41,79 20,43 9,16 7,83 2,11 0,71</p> <p>41,79 20,43 9,16 7,83</p>	<p>26 2 1 1 1 1</p> <p>106 42 18 16</p>	<p>70,33 70,33</p>

			<p>Liberal Reformist Party Alternative Democratic Movement Country Alliance Quisqueyano Christian Democratic Party Broad Front Christian People's Party</p>	<p>0,71 2,12 1,47 1,35 1,06 0,45</p>	<p>3 1 1 1 1 1</p>	
22.05.2016	<p>Republika Cypryjska <i>Vouli Anitiprosopon</i> (House of Representatives) (Zgromadzenie Reprezentantów) 56 mandatów</p>		<p>Democratic Rally Progressive Party of Working People Democratic Party Movement for Social Democracy Citizens' Alliance Solidarity Movement Ecological and Environmental Movement National Popular Front</p>	<p>30,69 25,67 14,49 6,18 6,01 5,24 4,81 3,51</p>	<p>18 16 9 3 3 3 2 2</p>	<p>65</p>
22.05.2016	<p>Socjalistyczna Republika Wietnamu <i>Quoc-Hoi</i> (National Assembly) (Zgromadzenie Narodowe) 496 mandatów</p>		<p>Communist Party of Vietnam Non-party members (niezależni)+</p>	<p>brak danych</p>	<p>475 21</p>	<p>99</p>
06.06.2016	<p>Saint Lucia <i>Parliament</i> (House of Assembly) (Zgromadzenie Izby) 17 mandatów</p>		<p>United Workers Party Saint Lucia Labour Party</p>	<p>54,75 44,09</p>	<p>11 6</p>	<p>51</p>
26.06.2016	<p>Królestwo Hiszpanii <i>Senado</i> (Senate) (Senat) 208 mandatów</p>		<p><i>Senado</i> (Senat) People's Party Spanish Socialist Workers' Party Republican Left of Catalonia Podemos – We Can</p>	<p>brak danych</p>	<p>130 43 10</p>	<p>67</p>

	<p><i>Congreso de Los Diputados</i> (Congress of Deputies) (Kongres Deputowanych) 350 mandatów</p>	<p>Basque Nationalist Party In Common We Can Podemos-Compromis-EUPV Democratic Convergence of Catalonia Podemos-En Marea-Anova-EU Gomera Socialist Group (ASG) Canarian Coalition – Canarian Nationalist Party</p> <p><i>Congreso de Los Diputados</i> (Kongres Deputowanych)</p> <p>People's Party Spanish Socialist Workers' Party Podemos – We Can Citizens – Party of the Citizenry In Common We Can Podemos-Compromis-EUPV Republican Left of Catalonia Democratic Convergence of Catalonia Podemos-En Marea-Anova-EU Basque Nationalist Party Animalist Party Against Mistreatment of Animals Basque Country Unite (EHB) Canarian Coalition – Canarian Nationalist Party</p>		<p>8 5 4 3 2 1 1</p> <p>137 85 45 32 12 9 9 8 5 5 – 2 1</p>	<p>69</p>
<p>29.06.2016</p>	<p>Mongolia <i>Ulsyn Ikh Khural</i> (State Great Hural) (Parliament) (Parliament) 76 mandatów</p>	<p>Mongolian People's Party Democratic Party Independents and Others (niezależni i inni) Mongolian People's Revolutionary Party</p>	<p>45,90 33,70 12,30 8,10</p>	<p>65 9 1 1</p>	<p>73</p>

02.07.2016	<p>Związek Australijski <i>House of Representatives</i> (Izba Reprezentantów) 150 mandatów</p>	<p><i>House of Representatives</i> (Izba Reprezentantów)</p> <ul style="list-style-type: none"> Australian Labor Party Liberal Party of Australia Australian Greens Liberal National Party National Party of Australia Independents (niezależni) Nick Xenophon Team Katter's Australian Party 	<p>34,73 28,67 10,23 8,52 4,61 2,81 1,85 0,54</p>	<p>69 45 1 21 10 2 1 1</p>	86
09.07.2016	<p>Republika Nauru <i>Parliament</i>¹ (Parlament) 19 miejsc²</p>	<ul style="list-style-type: none"> Milton Dube Aaron Cook Riddell Akua Jaden Dogireiy Sean Oppenheimer Cyril Buraman Asterio Appi Baron Waqa 	<p>Aiwo³ Aiwo Anabar Anabar Anetan Anetan Boe Boe</p>		80
<p><i>Senate</i> (Senat) 76 mandatów</p>		<p><i>Senate</i> (Senat)</p> <ul style="list-style-type: none"> Australian Labor Party Liberal/National Party of Australia Australian Greens Liberal Party of Australia Liberal National Party of Queensland Pauline Hanson's One Nation Nick Xenophon Team Liberal Democratic Party Derryl Hinch's Justice Party Family First Party Laqui Lambie Network Country Liberal Party (NT) 	<p>29,79 20,01 8,65 7,71 6,94 4,29 3,30 2,16 1,93 1,38 0,50 0,27</p>	<p>26 10 9 14 5 4 3 1 1 1 1 1</p>	84

			Shadlog Bernicke Jason Agir Tawaki Kam Lionel Aingimea Vodrick Detsiogo David Adeang Ranin Akua Russell Kun Valdon Dowyogo Charmaine Scotty Kieren Keke	Buada Buada Meneng Meneng Meneng Ubenide Ubenide Ubenide Ubenide Yaren Yaren		
10.07.2016	Japonia <i>House of Councillors</i> (Izba Radców) 121 mandatów ⁴	Liberal Democratic Party Democratic Party Komeito ⁵ Opposition parties and independents (partie opozycyjne i niezależni)	brak danych	56 32 14 19	54,70	
11.08.2016	Republika Zambii <i>National Assembly</i> (Zgromadzenie Narodowe) 150 (+ 6) mandatów	Patriotic Front United Party for National Development Independents (niezależni) Movement for Multiparty Democracy Forum for Democracy and Development Party	42,01 40,40 9,48 2,70 2,20	80 58 14 3 1	55	
04.09.2016	Specjalny Region Administracyjny Hongkong <i>Legislative Council</i> (Rada Ustawodawcza) 70 mandatów	Democratic Alliance for the Betterment and Progress of Hong Kong Business and Professional Alliance Federation of Trade Unions Liberal Party New People's Party Democratic Party New Forum	16,58 2,29 7,83 0,99 7,73 9,22 brak danych	12 7 5 4 3 7 1	brak danych	

				<p>Civic Party Labour Party People Power-League of Social Democrats NWSK Professional Teachers' Union Neighborhood and Workers Service Centre Professional Commons CP-PPL-HKRO ALLinkHK Demosistó Democracy Groundwork Independents (niezależni)</p>	<p>9,59 4,70 7,20 0,97 brak danych 0,97 brak danych 7,11 3,75 2,34 1,76 13,40</p>	<p>6 1 2 1 1 1 2 1 2 1 1 12</p>	
08- 10.09.2016	Republika Seszeli <i>Assemblée Nationale</i> (National Assembly) (Zgromadzenie Narodowe) 34 mandaty		<p>Linyon Demokratik Seselwa People's Party Seychelles Patriotic Movement Independents (niezależni)</p>	<p>49,59 49,22 0,98 0,21</p>	<p>19 14 brak danych</p>	85	
11.09.2016	Republika Białorusi <i>Palata Pradstawiteley</i> (Chamber of Representatives) (Izba Reprezentantów) 110 mandatów		<p>Communist Party of Belarus Republican Party of Labor and Justice The Belarussian Patriotic Party The Liberal Democratic Party United Civic Party Independents (niezależni)</p>	<p>brak danych</p>	<p>8 3 3 1 1 94</p>	74,32 ⁶	
11.09.2016	Republika Chorwacji <i>Hrvatski Sabor</i> (Croatian Parliament) (Parliament)		<p>Croatian Democratic Union Social Democratic Party of Croatia Bridge of Independent Lists (MOST) Istrian Democratic Assembly</p>	<p>36,27 33,82 9,91 2,29</p>	<p>61(+2) 54 13 3</p>	52,59	

	151 mandatów		Human Shield For Prime Minister Coalition Croatian Democratic Alliance of Slavonia and Baranja Independent Democratic Serbian Party Other Minorities (inne mniejszości) Independents (niezależni)	6,23 4,04 1,25 brak danych	8 2 1 3 5 1	
18.09.2016 ⁷	Federacja Rosyjska <i>Gosudarstvennaya Duma</i> (State Duma) (Duma Państwowa Federacji Rosyjskiej) 450 mandatów ⁸		United Russia ⁹ The Communist Party of the Russian Federation Liberal Democratic Party of Russia A Just Russia Homeland Civic Platform	54,28 13,34 13,16 6,21 1,5 0,22	343 42 39 7 1 1	47,88
22.09.2016	Wyspa Man ¹⁰ <i>House of Keys</i> 24 mandaty		Independents (niezależni) Liberal Vannin	91,67 6,39	21 3	93
25.09.2016	Kraj Basków <i>Euskal Autonomia Erkidegoa</i> (Comunidad Autónoma Vasca <i>Eusko Legebiltzarra</i> ¹¹ (Parlamento Vasco) ¹² (Basque Parliament) (Parlament) 75 mandatów ¹³		Basque Nationalist Party Euskal Herria Bildu Elkarrekin Podemos Socialist Party of Basque Country People's Party	37,65 21,23 14,83 11,94 10,16	29 17 11 9 9	62
25.09.2016	Wspólnota Autonomiczna Galicji ¹⁴ <i>Parlamento de Galicia</i> (Parliament of Galicia) (Parlament) 75 mandatów		People's Party of Galicia En Marea Socialist Party of Galicia Galician Nationalist Bloc – Us	47,53 19,07 17,88 8,36	41 14 14 6	brak danych

REFERENDA OGÓLNOKRAJOWE					
Data	Państwo	Przedmiot rozstrzygnięcia	Wynik		Frekwencja w %
			za	przeciw	
06.04.2016	Królestwo Niderlandów	1. Czy jesteś za umową stowarzyszeniową UE z Ukrainą? ¹⁵	38,2	61	32,3
22.05.2016	Tadżykistan	1. Czy jesteś za zmianami Konstytucji? ¹⁶	94,5	3,40	92
05.06.2016	Konfederacja Szwajcarska	1. Czy jesteś za wprowadzeniem bezwarunkowego dochodu podstawowego? ¹⁷ 2. Czy jesteś za wprowadzeniem zmian w systemie finansowaniu dróg? 3. Czy jesteś za wprowadzeniem zobowiązania wobec państwowych firm, by interes klienta traktowały jako ważniejszy dążenie uzyskania zysku? 4. Czy jesteś za wprowadzeniem ustawy przyspieszającej rozpatrywanie wniosków azylowych? 5. Czy jesteś za wprowadzeniem, pod ściśle określonymi warunkami, badań przesiewowych zarodków przed ich implementacją w łonie kobiety?	23,1 29,2 32,4 66,8 62,4	76,9 70,60 67,6 33,2 37,60	46
07.06.2016	Wspólnota Bahamów	1. Czy jesteś za wprowadzeniem zmiany Konstytucji odnośnie do nabycia obywatelstwa dziecka urodzonego poza terytorium państwa, jeżeli matka i ojciec są obywatelami tego państwa? 2. Czy jesteś za wprowadzeniem zmiany Konstytucji odnośnie do nabycia obywatelstwa przez jednego z małżonków niebędących obywatelami tego państwa, jeżeli jego małżonek posiada obywatelstwo tego państwa?	38,73 28,79	61,27 71,21	47

		3. Czy jesteś za wprowadzeniem zmiany Konstytucji odnośnie do nabycia obywatelstwa tego państwa przez urodzone dziecko, którego ojciec nie pozostaje w związku małżeńskim z matką dziecka, a udowodni, że jest ojcem dziecka? 4. Czy jesteś za wprowadzeniem zmiany Konstytucji odnośnie do interpretowania znaczenia słowa „sex”?	34,05 21,43	65,95 78,57	
23.06.2016	Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	1. Czy jesteś za wyjściem Wielkiej Brytanii z UE? ¹⁸	51,90 ¹⁹	48,10	72,2
07.08.2016	Królestwo Tajlandii	1. Czy jesteś za zmianą Konstytucji? ²⁰	61,35	38,65	58
11.08.2016	Republika Zambii	1. Czy jesteś za przyjęciem zmian Konstytucji? ²¹	55,38	22,52	35
25.09.2016	Konfederacja Szwajcarska	1. Czy jesteś za wprowadzeniem regulacji zezwalającej Federalnej Służbie Wywiadowczej oraz innym agencjom na inwigilację podejrzanych za zgodą sądu, ministerstwa obrony i rządu? ²² 2. Czy jesteś za podniesieniem emerytur o 10%? 3. Czy jesteś za wprowadzeniem „Green Economy”?	65,50 40,60 36,4	34,50 59,40 63,6	brak danych

Źródła:

en.wikipedia.org/wiki/Electoral_calendar
www.electionworld.org
www.electionguide.org
www.e-polityka.pl
www.bbc.co.uk
www.cnn.com
www.ark.ac.uk/elections
www.electoralgeography
www.africanelection.tripod.com

¹ Kadencja parlamentu trwa trzy lata. Parlament może w każdej chwili podjąć uchwałę o samorozwiązaniu. Może zostać również rozwiązany przez prezydenta, który, zgodnie z art. 41 Konstytucji, składa wniosek o rozwiązanie parlamentu do przewodniczącego parlamentu (Speaker), który nie później jednak niż w terminie 14 dni od jego otrzymania, przekłada całej Izbie do rozpatrzenia. Parlamentarzyści mogą w terminie 7 dni od dnia przedstawienia im wniosku zdecydować o odwołaniu prezydenta i rządu przez podjęcie uchwały o wotum nieufności. Jeżeli jednak z różnych względów tego nie dokonają, przewodniczący parlamentu zobowiązany jest rozwiązać parlament. Do momentu jego rozwiązania, prezydent może swój wniosek wycofać.

² Obecnie obowiązujący system wyborczy, który został przyjęty w 1971 r., stanowi zmodyfikowaną wersję systemu Borda, nazywaną „systemem Dowdall”. System ten (stosowany również w wyborach uzupełniających) zakłada formę głosowania preferencyjnego, polegającą na tym, że wyborca, oddając głos, musi wskazać swoje preferencje dla wszystkich kandydatów umieszczonych na liście głosowania. Ten model różni się od klasycznego systemu Borda tym, że jest on stosowany w okręgach wielomandatowych, a wartość przypisywana preferencjom wyborczym wyborców odpowiada ułamkowi pełnego punktu.

³ Przedstawiciele do parlamentu w tych wyborach wybierani byli w ośmiu okręgach wyborczych.

⁴ Wybrali połowę deputowanych. Były to pierwsze wybory, w których zastosowano nową regulację – obniżenie wieku wyborczego z 20 do 18 lat.

⁵ Otrzymanie 2/3 mandatów w Izbie Radców pozwalała na zmiany konstytucji. Planują m.in. zmienić artykuł nr 9 ustawy zasadniczej dotyczący prowadzenia wojskowych operacji za granicą. Ugrupowanie Shinzō Abego chce znieść ten zakaz, co jest odpowiedzią na rosnącą agresję Chin.

⁶

W głosowaniu przedterminowym w wyborach do Izby Reprezentantów udział wzięło 31,29% wyborców.

⁷ Planowane początkowo na grudzień 2016, zostały jednak w lipcu 2016 r. przyspieszone.

⁸

Wybory zostały przeprowadzone przy zmienionej ordynacji wyborczej, w systemie mieszanym, polegającym na tym, że część kandydatów

wybierana jest z list partyjnych, a część według jednomandatowych okręgów wyborczych.

⁹ Zwyciężyła rządząca partia „Jedna Rosja” Władimira Putina i Dmitrija Miedwediewa (uzyskując większość konstytucyjną). Do Dumy weszli

także deputowani Komunistycznej Partii Federacji Rosyjskiej Giennadija Żuganowa, nacjonalistycznej Liberalno-Demokratycznej Partii Rosji

Władimira Żyrinowskiego, Sprawiedliwej Rosji Siergieja Mironowa oraz dwaj przedstawiciele mniejszych partii wybrani w okręgach

jednomandatowych.

¹⁰

Tzw. dependencja korony brytyjskiej, czyli forma zależności od Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej terytoriów

(quasi-panstw) formalnie niebędących terytoriami zależnymi, ale *de facto* jej podległych (zależność ta wynika bowiem z tradycji, a nie z mocy

prawa). Głową dependencji jest monarcha brytyjski w ramach unii personalnej między nimi a Wielką Brytanią, która odpowiada za ich sprawy

zagraniczne i obronę. Dependencje mają jednak własne parlamenty, rządy i inne aspekty państwowości – miejscowe władze zajmują się gospodarką,

finansami, sprawami administracyjnymi oraz sądownictwem – stanowią one zatem przypadek *sui generis* w stosunkach międzynarodowych.

¹¹ Tłumaczenie z języka baskijskiego, który jest, obok języka hiszpańskiego, językiem urzędowym.

¹² Tłumaczenie z języka hiszpańskiego.

¹³ Parlament składa się z 75 posłów wybieranych na czteroletnią kadencję. Reprezentują oni w równej liczbie trzy prowincje. Władzę wykonawczą sprawuje rząd (bask. *Eusko Jaurlaritz*, hiszp. *Gobierno Vasco*), któremu przewodniczy prezydent (*lehendakari*) wybierany przez parlament. Prezydent stanowi najwyższą władzę wspólnoty (bask. *lehendakaria*, hiszp. *presidencia*).

¹⁴ Jest osobną wspólnotą autonomiczną w ramach Królestwa Hiszpanii. Posiada własny parlament i rząd.

¹⁵ Holandia jest jedynym państwem Unii, które nie ratyfikowało dotąd umowy o zacieśnieniu współpracy gospodarczej i politycznej UE z Ukrainą, co oznacza, że porozumienie to obowiązuje tylko prowizorycznie. Holenderski rząd już podpisał umowę, uzyskując zgodę obu izb parlamentu. W ramach dwóch euroceptycznych inicjatyw pod wnioskiem o referendum zebrano łącznie ponad 400 tys. podpisów. Zdaniem przeciwników ratyfikacji układ stowarzyszeniowy otwiera Ukrainie drogę do członkostwa w UE, czemu są przeciwni. Ponadto w kampanii referendalnej atakowano „niedemokratyczną UE” i jej „parcie ku rozszerzeniu”.

¹⁶ Pierwsza ze zmian miałyby dotyczyć zmiany kadencji prezydenta. Pozwoliłaby ona Rahmonowi, który sprawuje swoją prezydenturę od 1994 r., na ubieganie się o ten urząd nieograniczoną liczbę razy. Druga ze zmian miałyby dotyczyć minimalnego wieku dla kandydatów startujących w wyborach prezydenckich. Pozwoliłoby to na ubieganie się w przyszłych wyborach starszemu synowi Rahmona – 28-letniemu Rustamowi, który obecnie przewodniczy państwowej agencji kontroli finansowej. Trzecia zmiana miałyby dotyczyć zakazu sprawowania urzędów politycznych przez Tadżyków z podwójnym obywatelstwem lub bez dyplomu wyższej uczelni, a także możliwości blokowania wsparcia finansowego dla partii politycznych od cudzoziemców.

¹⁷ Każdy dorosły mieszkaniec Szwajcarii miał otrzymywać, niezależnie od swojego dochodu, nieopodatkowaną kwotę 2,5 tys. franków, natomiast osoby do 18. roku życia 625 franków.

¹⁸ Tzw. Brexit, czyli proces wyjścia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej.

¹⁹ Przewaga liczebna ludności Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wyniosła: za zachowaniem członkostwa w Unii Europejskiej – 16 141 241, a za opuszczeniem Unii Europejskiej – 17 410 742 wyborców. Najwięcej osób za wyjściem z Unii Europejskiej opowiedziało się w Królestwie Anglii (15 188 406, czyli 53%) oraz Walii (854 572, czyli 52,5%) oraz Irlandii Północnej 349 442, czyli 44%).

²⁰ Wprowadzenie zmian w ustawie zasadniczej mają pozwolić na przeprowadzenie wyborów do tamtejszego parlamentu już w 2017 r. Zmiany dotyczyłyby przedłużenia panowania junty, co mogłoby osłabić kontrolę państwa i wpływy polityczne armii. Zmiany Konstytucji podyktowane są rządami stworzonej 22.05.2014 r. przez gen. Chanoche Narodowej Rady Pokoju i Utrzymywania Porządku, która przejęła władzę, zawieszając konstytucję i wprowadzając godzinę policyjną. Pucz tłumaczony był koniecznością przywrócenia porządku w kraju oraz przeprowadzeniem niezbędnych reform.

²¹ Zmiany w Konstytucji miałyby dotyczyć rozszerzenia praw zawartych w rozdziale III Konstytucji oraz uchylecia art. 79 Konstytucji.

²² Dotychczas szwajcarskie prawo zezwalało władzom tylko na korzystanie z publicznie dostępnych informacji lub wskazówek od zagranicznych rządów. Nawet tak powszechnie stosowany monitoring był rzadkością, nawet Google Street View było ograniczone przez surowe zasady. Jednak w obawie o ewentualne ataki terrorystyczne postanowiono zaostriżyć prawo w zakresie inwigilacji.