

Dawid Sześciło*

MODELE ADMINISTRACJI WYBORCZEJ W WYBRANYCH PAŃSTWACH

WPROWADZENIE

Prawidłowy przebieg procedur wyborczych to kwestia fundamentalna dla funkcjonowania każdego państwa demokratycznego. Z tego względu na organach tworzących administrację wyborczą ciąży duża odpowiedzialność, a prawidłowość ich funkcjonowania jest przedmiotem szczególnej troski opinii publicznej. Nie istnieje na świecie jednolity model organów administracji wyborczej. Można jednak powiedzieć, że zestaw kompetencji tradycyjnie przynależnych tego typu instytucjom obejmuje przede wszystkim:

- a) ustalanie listy osób uprawnionych do głosowania,
- b) przyjmowanie i rejestracja kandydatów,
- c) przygotowanie materiałów wyborczych (kart do głosowania, formularzy etc.),
- d) przeprowadzanie głosowania,
- e) liczenie głosów,
- f) przygotowywanie statystycznych zestawień wyników¹.

Organy, które wypełniają przedstawione zadania w światowej literaturze określane są mianem organów administracji wyborczej (*Electoral*

* Dr, adiunkt, Zakład Nauki Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski.

¹ A. Wall, A. Ellis, A. Ayoub, C.W. Dundas, J. Rukambe, S. Stainos, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006, s. 5.

Management Bodies – EMB)². Niezależnie od ich podstawowych, wyżej wymienionych, kompetencji mogą one także spełniać inne role, w szczególności związane z edukowaniem wyborców, prowadzeniem działań profrekwencyjnych, rozstrzyganiem wyborczych sporów czy też monitorowaniem działalności mediów w toku kampanii wyborczej³. Oprócz tego, organy wyborcze mogą być zaangażowane także w nadzorowanie finansów partii politycznych, szczególnie jeśli są zasilane z budżetu państwa.

W niniejszym opracowaniu analizie poddano zarówno ogólnie zarysowane modele funkcjonowania organów administracji wyborczej, jak również konkretne instytucje działające w kilku państwach świata i stanowiące egzemplifikację modeli EMB. Celem opracowania jest przy tym ukazanie rozwiązań instytucjonalnych stosowanych w różnych regionach świata i w państwach znajdujących się na różnym etapie rozwoju demokratycznego systemu wyborczego. Stąd zdecydowano się na omówienie systemów organizacji wyborów w następujących krajach: Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Szwecja, Norwegia, Australia, Czechy oraz Holandia. Następnie przedstawiono pokrótce, jak na tym tle prezentuje się polska Państwowa Komisja Wyborcza z pozostałymi organami administracji wyborczej. Studium zamykają konkluzje otwierające dyskusję na temat ewentualnej przebudowy instytucjonalnego modelu administracji wyborczej w Polsce oparta na doświadczeniach innych państw.

MODELE INSTYTUCJONALNE ORGANÓW ADMINISTRACJI WYBORCZEJ NA ŚWIECIE

Klasyfikacje modeli instytucjonalnych organów administracji wyborczej opierają się zazwyczaj na kryterium ich relacji wobec administracji rządowej. Na tym kryterium bazuje zarówno analiza szwedzkiej organizacji pozarządowej – Instytutu na rzecz Demokracji i Wspierania Wyborów (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, IDEA), jak również opracowanie Programu Narodów Zjednoczonych

² R. Lopez-Pintor, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Bureau for Development Policy United Nations Development Programme, 2000.

³ A. Wall, A. Ellis, A. Ayoub, C. W. Dundas, J. Rukambe, S. Stainos, *Electoral Management Design...*, s. 5-6.

na rzecz Rozwoju (*United Nations Development Programme*, UNDP)⁴. IDEA wyróżnia w ten sposób trzy modele administracji wyborczej:

1. Model instytucji niezależnej – wybory są organizowane przez organ wyodrębniony ze struktur administracji rządowej, niezależny i dysponujący własnym budżetem. Organ ten nie podlega rządowi czy jego wybranemu członkowi (np. ministrowi spraw wewnętrznych). Może być natomiast odpowiedzialny przed władzą ustawodawczą, sądami czy głową państwa. Zazwyczaj niezależny EMB jest ciałem kolegiальnym – komisją składającą się z wykwalifikowanych urzędników wyborczych lub przedstawicieli władzy sądowniczej (orzekający bądź emerytowani sędziowie). Model ten jest szczególnie popularny w państwach tzw. młodych czy wschodzących demokracji, stąd występuje m.in. w takich państwach, jak Armenia, Bośnia i Hercegowina, Burkina Faso, Estonia, Gruzja, Indonezja, Liberia, Mauritius, Nigeria, Polska, Republika Południowej Afryki czy Tajlandia. Oprócz tego niezależne od rządu organy wyborcze funkcjonują w Australii, Urugwaju, Kanadzie czy w Indiach.

2. Model rządowej administracji wyborczej – podstawowym wyróżnikiem tego modelu jest powierzenie zadań z zakresu organizacji wyborów organowi administracji rządowej, najczęściej ministrowi spraw wewnętrznych i/lub odpowiednim terenowym organom administracji rządowej. Urzędnicy pracujący nad przygotowaniem i przeprowadzeniem głosowania podlegają ministrowi – są przez niego powoływani i odwołani, muszą realizować jego polecenia. Z reguły, w modelu tym organ pełniący funkcję EMB jest jednoosobowy – organy kolegiальne działają w tej chwili jedynie w Austrii i w Czechach. Model rządowej administracji wyborczej funkcjonuje głównie w państwach o utrwalo-nych tradycjach demokratycznych, np. w Danii, Nowej Zelandii, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych.

3. Model mieszany – z reguły opiera się on na istnieniu podwójnej struktury organów wyborczych. Z jednej strony funkcjonuje niezależna od rządu władza wyborcza o kompetencjach nadzorczych czy quasi-sądowych, a z drugiej – większość czynności technicznych związanych z organizacją i przeprowadzeniem głosowania (przyjmowanie i zatwierdzanie list kandydatów, obliczanie i ogłaszanie rezultatu wyborów) wy-

⁴ Zob. także A. So k a l a, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010. Autor omawia modele administracji wyborczej na przykładzie Niemiec i Węgier.

konują organy administracji rządowej. Model mieszany funkcjonuje m.in. we Francji, Japonii, Hiszpanii, Mali, Senegal i w Togo⁵.

UNDP wyróżnia także trzy zasadnicze modele: a) model niezależnej administracji wyborczej; b) model przeprowadzania wyborów przez administrację rządową; oraz c) model przeprowadzania wyborów przez administrację rządową pod nadzorem niezależnego organu⁶. W tab. 1 zostały przedstawione wyniki badania modeli instytucjonalnych administracji wyborczej z podziałem na regiony świata.

Tabela 1. Wyniki badania UNDP modeli instytucjonalnych administracji wyborczej z podziałem na regiony świata

| Region świata (w %) | Model instytucjonalny | | |
|---------------------------------------|--------------------------------------|---|---|
| | Rządowa administracja wyborcza | Rządowa administracja wyborcza pod nadzorem organu niezależnego | Niezależna administracja wyborcza |
| Ameryka Północna, Europa Zachodnia | 43 | 43 | 14 |
| Ameryka Południowa i Środkowa | 12 | 18 | 70 |
| Region Azji i Pacyfiku | 30 | 7 | 63 |
| Środkowy Wschód i kraje Maghrebu | 45 | 33 | 22 |
| Wschodnia i Środkowa Europa | - | 53 | 67 |
| Afryka Subsaharyjska | 8 | 39 | 53 |
| Razem regiony (%) | 20 | 27 | 53 |
| Suma państw | 29 | 40 | 79 |

Źródło: R. Lopez-Pintor, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Bureau for Development Policy United Nations Development Programme, 2000, s. 25.

Badania UNDP potwierdzają, że dominujący w skali światowej pozostaje model niezależnej administracji wyborczej. Potwierdza się także, że jest to model szczególnie popularny w państwach o krótkim do-

⁵ A. Wall, A. Ellis, A. Ayoub, C. W. Dundas, J. Rukambe, S. Stainos, *Electoral Management Design...*, s. 7-8.

⁶ R. Lopez-Pintor, *Electoral Management Bodies...*, s. 25.

świadczeniu demokratycznym. Wystarczy odnotować, że według oceny UNDP żadne państwo Europy Środkowo-Wschodniej nie zdecydowało się na powierzenie odpowiedzialności za przeprowadzanie wyborów wyłącznie organom administracji rządowej, aczkolwiek analiza przypadku czeskiego przeprowadzona poniżej nieco weryfikuje rezultaty badań UNDP.

Kwestia sposobu organizacji administracji wyborczej jest również przedmiotem badań Komisji na rzecz Demokracji poprzez Prawo (tzw. Komisja Wenecka) działającej pod auspicjami Rady Europy. Zarówno w kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych⁷, jak również w raporcie na temat prawa wyborczego i administracji wyborczej w Europie⁸, Komisja Wenecka podnosi, że model rządowej administracji wyborczej właściwy jest dla państw o utrwalonej tradycji demokratycznej. Dlatego za pozytywne zjawisko uznaje, że formalnie niezależne centralne komisje wyborcze funkcjonują powszechnie w Europie Środkowej i Wschodniej. Zdaniem Komisji Weneckiej, ustanowienie niezależnych komisji wyborczych można uznać za ważny krok w kierunku wzmocnienia bezstronności i neutralności procesu wyborczego administracji, mimo że niekiedy prawne gwarancje niezależności nie zawsze są w pełni przestrzegane w praktyce.

W ocenie Komisji Weneckiej centralny organ wyborczy winien działać w sposób permanentny, a w jego składzie powinni się znajdować: (a) co najmniej jeden członek reprezentujący sądownictwo, (b) przedstawiciele partii politycznych znajdujących się w parlamencie lub takich, które uzyskały co najmniej dany procent głosów; osoby te winny posiadać kwalifikacje w sprawach wyborczych, (c) przedstawiciel ministerstwa spraw wewnętrznych, (d) przedstawiciele mniejszości narodowych. W odniesieniu do przedstawicieli partyjnych Komisja podkreśla, że partie polityczne muszą być reprezentowane w komisjach wybor-

⁷ *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych*, wytyczne i raport wyjaśniający przyjęty przez Komisję Wenecką na 52 Sesji (Wenecja, 18–19.10.2002), pkt 38. Tłumaczenie kodeksu na język polski opublikowano na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej: www.pkw.gov.pl.

⁸ Venice Commission, *Report on electoral law and electoral administration in Europe. Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues, adopted by the Council for Democratic Elections at its 17th meeting* (Venice, 8–9 June 2006) and the Venice Commission at its 67th plenary session (Venice, 9–10 June 2006), pkt 19; [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)018-e.asp#_Toc137961252](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)018-e.asp#_Toc137961252).

czych na równych prawach lub muszą mieć możliwość obserwowania pracy bezpartyjnego organu. Ponadto, ważne jest, by organy powołujące członków komisji wyborczych nie mogły mieć prawa swobodnego ich odwołania⁹. Jak z tego wynika, Komisja Wenecka nie narzuca żadnego z przedstawionych wyżej modeli funkcjonowania administracji wyborczej. Wymaga jedynie zagwarantowania stałego charakteru organów wyborczych oraz pewnych zabezpieczeń przed naciskami władzy politycznej na członków tego typu organów.

PRZEGLĄD MODELI INSTYTUCJONALNYCH W WYBRANYCH PAŃSTWACH ŚWIATA

Niemcy

Nakładając strukturę niemieckiej administracji wyborczej na zaprezentowaną siatkę modeli instytucjonalnych można uznać, że Niemcy są typowym przykładem rządowego modelu zarządzania procesem wyborczym. Na czele struktury administracji wyborczej stoi bowiem minister spraw wewnętrznych. Ze względu na federalną strukturę państwa niemieckiego, występuje w zasadzie siedemnastu szefów administracji wyborczej – federalny minister spraw wewnętrznych oraz ministrowie spraw wewnętrznych w szesnastu krajach związkowych (landach).

Ministrowie nie wykonują jednak bezpośrednio zadań związanych z organizacją wyborów, ale czynią to powoływani i odwoływani przez szefów resortów spraw wewnętrznych – komisarze wyborczy. Ich liczba i kompetencje również odzwierciedlają federalną strukturę państwa – najważniejszą rolę pełni federalny komisarz wyborczy (Der Bundeswahlleiter) oraz Federalna Komisja Wyborcza. Odpowiedniki tych organów funkcjonują na poziomie wszystkich szesnastu krajów związkowych. Oprócz tego, specjaliści urzędnicy wyborczy działają w powiatach – są oni powoływani przez rządy krajów związkowych. Ponadto, każdym okręgu wyborczym działa także specjalny komisarz i zarząd wyborczy, odpowiedzialni za ustalenie wyników głosowania korespondencyjnego.

⁹ Kodeks dobrej praktyki..., pkt 3.1.

Jeśli chodzi o federalnego komisarza wyborczego, to istnieje pewna niepisana reguła, że zostaje nim prezes Federalnego Urzędu Statystycznego. Wynika to z założenia, że obie funkcje w istocie prowadzą się do wypełniania podobnych zadań polegających głównie na gromadzeniu i publikowaniu informacji statystycznych. Federalny komisarz wyborczy oraz analogiczne organy wyborcze w krajach związkowych na czele spełniają tradycyjne zadania administracji wyborczej:

- a) przyjmowanie nominacji kandydatów oraz list krajowych i ocena ich pod kątem spełniania wymogów formalnych;
- b) gromadzenie i publikowanie zbiorczych informacji na temat kandydatów i ugrupowań startujących w wyborach¹⁰;
- c) gromadzenie i ogłaszanie wyników wyborów¹¹;
- d) ocena zgodności z prawem procesu wyłaniania kandydatów w ramach partii.

Federalny komisarz wyborczy podejmuje jednak także działania w innych sferach ważnych dla procesu wyborczego. Otóż biuro federalnego komisarza wyborczego zajmuje się, przykładowo, również prowadzeniem kampanii informacyjnej na temat wyborów, której elementem jest strona internetowa komisarza (www.bundeswahlleiter.de), gdzie znajduje się np. wyborcze ABC¹² wyjaśniające najważniejsze pojęcia związane z wyborami. Oprócz tego federalny komisarz wyborczy prowadzi bezpłatną dystrybucję bezpłatnych materiałów informacyjnych. Poprzez serwis internetowy komisarza lub za pośrednictwem poczty każdy wyborca może zamówić pakiet materiałów obejmujący:

- broszurę zawierającą zbiór przepisów niemieckiego prawa wyborczego;
- ustawę o partiach politycznych;
- zestaw materiałów informacyjnych dotyczących partii politycznych reprezentowanych w Bundestagu – lista członków władz partii, statut oraz program polityczny;
- zestaw kompletnych materiałów informacyjnych zgromadzo-

¹⁰ Por. np. opracowanie z pełną listą kandydatów oraz partii zgłoszonych do udziału w wyborach: Der Bundeswahlleiter, *Wahl zum 17. Deutschen Bundestag am 27. September 2009. Sonderheft: Die Wahlbewerber für die Wahl zum 17. Deutschen Bundestag 2009*, Wiesbaden 2009.

¹¹ Szerzej zob.: Der Bundeswahlleiter, *Bundestagswahl 2005: Die Aufgaben des Bundeswahlleiters*, 2005, s. 1–2.

¹² Der Bundeswahlleiter, *Wahl-ABC*, <http://www.bundeswahlleiter.de/de/glossar/>.

nych przez biuro komisarza i dotyczących partii politycznych (nie tylko reprezentowanych w Bundestagu)¹³.

Zamawiający materiały nie ponosi jakichkolwiek kosztów wysyłki. Biorąc pod uwagę, że ostatni z wymienionych zestawów dokumentów to ok. ośmiokilogramowa paczka, nakłady państwa na tę formę informowania wyborców muszą być znaczące. Niezależnie od możliwości otrzymania materiałów w wersji papierowej, są one dostępne także na stronie internetowej federalnego komisarza wyborczego, oczywiście w znacznie bardziej rozbudowanej wersji¹⁴.

Francja

Francja uchodzi za kolebkę mieszanego systemu organizacji administracji wyborczej. Faktycznie, model instytucjonalny administracji wyborczej we Francji opiera się na schemacie, w którym wiodącą rolę organizacyjną i techniczną pełni administracja rządowa, ale pod nadzorem niezależnego organu. Organizacją procesu wyborczego zajmuje się minister spraw wewnętrznych, który w ramach scentralizowanej struktury francuskiej administracji publicznej czuwa nie tylko nad przebiegiem wyborów ogólnokrajowych, ale wyborów lokalnych¹⁵. Resort spraw wewnętrznych odpowiada za przygotowanie głosowania, produkcję materiałów wyborczych oraz podliczenie i ogłoszenie wyników wyborów.

Organem nadzoru nad przebiegiem procesu wyborczego jest natomiast Rada Konstytucyjna. Organ ten składa się z dziewięciu członków – powoływanych przez prezydenta (trzech członków), przewodniczącego Senatu (trzech członków) i przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego (trzech członków) na 9 lat. Udział w procesie wyborczym nie jest główną sferą działalności Rady Konstytucyjnej. Do podstawowych zadań Rady należy bowiem kontrola zgodności ustaw i niektórych innych aktów z konstytucją oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych. Rada jest więc typowym sądem konstytucyjnym, takim jak

¹³ Der Bundeswahlleiter, *Kostenloses Informationsmaterial als Print-Ausgabe*, http://www.destatis.de/cgi-bin/wahlen/bundeswahl_extern.pl.

¹⁴ Der Bundeswahlleiter, http://www.bundeswahlleiter.de/de/parteien/parteien_downloads.html.

¹⁵ ACE Project: France, <http://aceproject.org/epic-en/countries/CDCountry?country=FR>.

polski Trybunał Konstytucyjny. Oprócz tego, spełnia jednak także dwie funkcje związane z wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi:

- rozstrzyga spory wyborcze, w tym dotyczące prawa do kandydowania;
- sprawuje ogólny nadzór nad prawidłowym przebiegiem procesu wyborczego i podejmuje decyzje co do ważności wyborów¹⁶.

Niezależnie od dwóch wskazanych powyżej głównych organów wyborczych, istotną rolę w procesie wyborczym pełnią także inne instytucje publiczne. Wspomnieć warto o komisjach propagandy powoływanych w każdym okręgu wyborczym. Funkcjonowanie komisji propagandy ma związek ze szczególnymi regulacjami w zakresie dopuszczalnych metod prowadzenia kampanii wyborczej we Francji. Partie polityczne nie mogą kierować do wyborców nieograniczonej liczby materiałów reklamowych, które zalewałyby skrzynki pocztowe wyborców. Dystrybucja materiałów zachęcających do głosowania na daną partię może się odbywać wyłącznie za pośrednictwem komisji propagandy, do której partia startująca w wyborach dostarcza materiały do przekazania wyborcom.

Komisja propagandy jest powoływana przez prefekta, czyli urzędnika o statusie zbliżonym do polskiego wojewody – przedstawiciela rządu centralnego w departamentach, których jest we Francji obecnie 95. Prefekt może powołać odrębną komisję propagandy dla każdego okręgu wyborczego, ale dopuszczalne jest również powołanie jednej komisji propagandy dla kilku okręgów wyborczych. Nadmienić przy tym należy, że występuje znaczne zróżnicowanie, jeśli chodzi o liczbę okręgów wyborczych przypadających na jeden departament – od dwóch do nawet dziesięciu okręgów w jednym departamencie¹⁷. Skład komisji zdeterminowany jest przepisami francuskiego kodeksu wyborczego. Wynika z nich, że jest to organ o strukturze sędziowsko-urzędniczej. Obok przedstawiciela sądu apelacyjnego, w komisji zasiadają bowiem także m.in.: przedstawiciel prefekta (jednocześnie sekretarz komisji) oraz przedstawiciel departamentalnego urzędu telekomunikacji

¹⁶ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/le-conseil-constitutionnel/le-conseil-aujourd-hui/presentation-generale/presentation-generale.206.html>.

¹⁷ Mapę okręgów wyborczych z podziałem na departamenty zob.: Carte de France des Departements et des Circonscriptions Électorales, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/qui/circonscriptions/index.asp>.

i poczty. Jego uczestnictwo w pracach komisji wynika z faktu, że podstawowym zadaniem komisji jest sprawna dystrybucja materiałów wyborczych, co wymaga odpowiedniego nadzoru nad działalnością służb pocztowych¹⁸.

W związku z obowiązywaniem we Francji systemu publicznego finansowania polityki, niezwykle ważną instytucją jest także specjalna Komisja Państwowa do Spraw Rozliczeń Kampanii Wyborczych i Finansowania Polityki (*Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques*, CNCCFP)¹⁹. Jej podstawowe zadania obejmują monitorowanie przychodów i wydatków kandydatów oraz nadzorowanie finansów partyjnych²⁰. Ponadto Komisja Państwowa czuwa nad publikowaniem sprawozdań finansowych partii politycznych w państwowym „Dzienniku Urzędowym”. W przypadku stwierdzenia działań przestępczych związanych z finansowaniem działalności partyjnej, Komisja Państwowa jest zobowiązana powiadomić prokuraturę²¹.

Wielka Brytania

Brytyjska Komisja Wyborcza (The Electoral Commission) legitymuje się stosunkowo krótkim stażem. Została powołana w roku 2000 na podstawie ustawy o partiach politycznych, wyborach i referendach. Wcześniej w Wielkiej Brytanii toczyła się długa dyskusja na temat konieczności powołania niezależnego organu czuwającego w szczególności nad partyjnymi finansami. Komisja jest ciałem niezależnym od władzy wykonawczej. Pozostaje natomiast pod nadzorem parlamentarnym sprawowanym przez specjalny komitet składający się z deputowanych do Izby Gmin²². Komisja Wyborcza składa się z pięciu komisarzy i czterech zastępców komisarzy. Przewodniczący komisji jest zatrudniony w peł-

¹⁸ Ministère de L'intérieur et de L'aménagement du Territoire - Ministère de L'outre Mer, *Élections Législatives de 2007. Mémento à l'usage des candidates*, 2007, s. 10-11.

¹⁹ Szerzej na temat Komisji i prowadzonych przez nią działań por. *Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques, Onzième rapport d'activité 2008 adopté par la commission en sa séance du 2 mars 2009*, Paris 2009.

²⁰ B. J o u a n, *Financing of political parties and electoral campaigns in France. The role of the French National Commission on campaign accounts and Political Party Financing (CNCCFP)*, www.transparency.hu/files/p/380/7219387348.doc, s. 2.

²¹ B. J o u a n, *Financing of political parties...*, s. 5.

²² I. W h i t e, *The Electoral Commission, House of Commons Library*, 21 July 2008, www.parliament.uk/commons/lib/research/.../snpc-03127.pdf.

nym wymiarze czasu pracy, pozostali komisarze – na część etatu. Sami komisarze zajmują się właściwie wyłącznie podejmowaniem decyzji o znaczeniu strategicznym – bieżącą pracą administracyjną wykonuje obsługa komisja licząca ponad stu pracowników z dyrektorem wykonawczym na czele²³.

Na skutek przeprowadzonego w latach 2005–2007 audytu Komisji Wyborczej zalecono, by skupiła się ona na dwóch priorytetach: zapewnieniu prawidłowego przebiegu procesu wyborczego oraz regulowaniu finansowania partii politycznych. W tym celu podejmuje ona następujące działania:

a) nadzoruje politykę finansową partii – brytyjskie partie polityczne mogą przyjmować darowizny i pożyczki tylko z pewnych, ściśle określonych źródeł. Komisja sprawdza, czy przestrzegają przy tym przepisów prawa oraz publikuje informacje na temat dochodów partii i sposobu ich rozdysponowywania przez poszczególne ugrupowania. Komisja dysponuje przy tym kompetencjami władczymi, w szczególności do nakładania kar na partie w związku z wykrytymi nieprawidłowościami w rozliczeniach finansowych;

b) podniesienie świadomości na temat systemu regulacji finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych – w tym celu brytyjska Komisja Wyborcza organizuje szkolenia dla członków partii politycznych, konferencje w celu podniesienia świadomości i wiedzy na temat systemu regulacyjnego;

c) publikowanie danych i analiz na temat finansów partii politycznych – należy pamiętać, że w Wielkiej Brytanii partie, które zarejestrowały się do udziału w wyborach są obowiązane przysyłać Komisji kwartalne sprawozdania zawierające dokładne informacje na temat otrzymywanych przez nie darowizn i pożyczek. Komisja te dane udostępnia następnie opinii publicznej;

d) kontrolowanie zgodności z prawem działalności partii politycznych w toku procedury rejestracji partii do udziału w wyborach – w Wielkiej Brytanii partie zamierzające uczestniczyć w wyborach zobowiązane są do zarejestrowania się. Komisja przy tej okazji informuje partie o ciężących na nich wymogach ustawowych;

²³ A. Wall, A. Ellis, A. Ayoub, C.W. Dundas, J. Rukambe, S. Stainos, *Electoral Management Design...*, s. 81.

e) rozporządzanie specjalnym funduszem grantowym – co roku Komisja Wyborcza dystrybuuje pomiędzy uprawnione partie polityczne kwotę ok. 2 milionów funtów z przeznaczeniem na rozwijanie ich działalności programowej. Środki publiczne przyznawane na podstawie tego programu grantowego nie mogą być przeznaczane na bieżące wydatki partii czy też wydatki związane z prowadzeniem kampanii wyborczej;

f) monitorowanie obowiązujących rozwiązań prawnych w dziedzinie finansowania polityki oraz przygotowywanie i przedstawianie propozycji odpowiednich zmian legislacyjnych.

Komisja legitymuje się wymiernymi sukcesami w realizacji powyższych działań. Przede wszystkim z badań opinii publicznej wynika, że ponad 60% obywateli ocenia, że reguły finansowania partii politycznych są bardziej zrozumiałe, a informacje na ten temat są szerzej dostępne niż wcześniej. Poprawiły się także w ostatnich latach wskaźniki dotyczące prawidłowości partyjnych rozliczeń finansowych²⁴.

Niewątpliwie ważnym aspektem działalności brytyjskiej Komisji Wyborczej jest także informowanie i edukowanie wyborców na temat zasad głosowania. W tym celu Komisja uruchomiła przykładowo edukacyjny serwis internetowy About my vote²⁵. Jego celem jest dostarczenie obywatelom pełnej wiedzy na temat terminów głosowań, zasad rejestrowania się do udziału wyborów oraz reguł głosowania. Znajdują się w nim w szczególności następujące informacje:

- jak rejestrować się do udziału w głosowaniu,
- dlaczego rejestracja jest konieczna,
- w jakich wyborach można wziąć udział w najbliższym czasie.

Co istotne, portal umożliwia także złożenie wniosku o wpisanie do rejestru wyborców drogą elektroniczną. Należy jeszcze odnotować, że serwis nie ogranicza się do informacji na temat elekcji o zasięgu ogólnopaństwowym, ale zawiera również pełne informacje na temat wyborów lokalnych. Wszystko to podane jest w atrakcyjnej nowoczesnej formie. Zwraca uwagę także możliwość uzyskania niektórych dokumentów czy informacji w językach niż angielski. Przykładowo, w sekcji pol-

²⁴ *Annual Report 2008-9, presented to Parliament by the Electoral Commission pursuant to Section 1, Schedule 1(20) of the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, The Electoral Commission, London, 2009, s. 4-10.

²⁵ <http://www.aboutmyvote.co.uk>.

skojęzycznej serwisu można pobrać wnioski o wpisanie do rejestru wyborców oraz wnioski o dopuszczenie do głosowania korespondencyjnego²⁶.

Szwecja

Wprowadzie szwedzki system administracji wyborczej można zaszelegować jako egzemplifikację modelu rządowej administracji wyborczej, to szczegółowe rozwiązania w tej kwestii są nieco bardziej skomplikowane. Rolę centralnego organu administracji wyborczej pełni Władza Wyborcza (Valmyndigheten)²⁷. Na czele tego organu stoi dyrektor administracyjny powoływany przez rząd. Centralna Władza Wyborcza jest stosunkową małą strukturą – zatrudnia zaledwie trzynastu pracowników. Oprócz tego angażowani są zewnętrzni konsultanci; funkcjonują również rozbudowane struktury regionalne i lokalne Władzy Wyborczej. W sumie działa 21 regionalnych biur Valmyndigheten oraz blisko trzysta biur lokalnych.

Działalność Władzy Wyborczej jest nadzorowana bezpośrednio przez swoistą radę nadzorczą Władzy Wyborczej składającą się z pięciu członków. Rada nie ingeruje w bieżącą działalność Władzy Wyborczej, ale stanowi pewnego rodzaju radę programową, wyznaczającą jej strategiczne cele. Co ciekawe, ze strony rządu bieżący nadzór nad działalnością Władzy Wyborczej sprawuje nie resort spraw wewnętrznych, ale minister sprawiedliwości. Podstawowym instrumentem nadzoru jest obowiązek składania przez Władzę Wyborczą raportów z działalności oraz obowiązek konsultacji swoich działań z ministrem. Nadzorowi ze strony odpowiednich organów administracji rządowej podlega również polityka finansowa Władzy Wyborczej²⁸. Innym ważnym organem administracji wyborczej w Szwecji jest Rada Nadzoru Wyborczego. Ten siedmioosobowy organ zajmuje się wyłącznie rozstrzyganiem skarg i protestów wyborczych. Rada Nadzoru Wyborczego powoływana jest

²⁶ W Wielkiej Brytanii dopuszczalne jest zarówno głosowanie pocztowe, jak i głosowanie przez pełnomocnika.

²⁷ www.val.se.

²⁸ A. Wall, A. Ellis, A. Youb, C.W. Dundas, J. Rukambe, S. Stainos, *Electoral Management Design...*, s. 167-168.

przez parlament. Jej członkami mogą być wyłącznie byli lub obecni sędziowie²⁹.

Zadania Władzy Wyborczej są następujące:

- a) ustalanie oficjalnych wyników wyborów oraz rozdzielanie mandatów pomiędzy kandydatów;
- b) produkcja materiałów wyborczych (karty wyborcze, koperty do głosowania korespondencyjnego, niezbędne formularze);
- c) wydawanie wytycznych skierowanych do regionalnych i regionalnych władz wyborczych;
- d) informowanie obywateli o miejscu, czasie i sposobie głosowania³⁰.

Z całokształtu zadań Władzy Wyborczej, działalność w ostatniej z wymienionych sfer (informacja i edukacja) wydaje się szczególnie interesująca i wyróżniająca na tle organów wyborczych w innych państwach. Otóż, przed każdymi wyborami Valmyndigheten opracowuje strategię wskazującą w szczególności planowane działania oraz grupy docelowe, czyli grupy obywateli, do których będzie kierowana dodatkowa kampania informacyjna. Metodologia działań Valmyndigheten opiera się bowiem na przygotowaniu pewnego zestawu informacji dla wszystkich wyborców oraz opracowaniu odrębnych, dodatkowych informacji z przeznaczeniem dla wybranych przed danymi wyborami grup głosujących. Do wszystkich obywateli adresowane są następujące działania:

- a) wysyłka specjalnych informacyjnych kart pocztowych³¹;
- b) wysyłka kart wyborczych (trafiają do wszystkich obywateli umieszczonych w rejestrze wyborców);
- c) uruchomienie specjalnego serwisu internetowego na stronie Valmyndigheten;
- d) spoty telewizyjne i audycje radiowe wyjaśniające procedury głosowania oraz zachęcające do udziału w wyborach;

²⁹ Election authorities, http://www.val.se/in_english/general_information/election_authorities/index.html.

³⁰ K. L e m o n, *The Swedish Election Authority – Independence vs. Government Control*, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 16 June 2005, s. 4.

³¹ Podobny system indywidualnego zawiadamiania o wyborach proponowano również w Polsce; A. S o k a l a, *Należy indywidualnie zawiadamiać wyborców o wyborach*, Warszawa 2005.

- e) uruchomienie specjalnej informacyjnej linii telefonicznej oraz adresu e-mail, na który można kierować zapytania dotyczące procesu wyborczego.

Spośród działań adresowanych do wybranych grup wyborców wyróżnić można: ulotki przygotowywane w 21 językach; nagrania; filmy przedstawiające procedurę głosowania (w co najmniej kilku wersjach językowych); specjalne pakiety edukacyjne przekazywane szkołom w celu przeprowadzania w nich prawyborów; organizacja spotkań z mediami i przedstawicielami ugrupowań biorących udział w wyborach; informacje dla bezdomnych – plakaty rozwieszane w miejscach, w których przebywają.

Jak już wspomniano, przed każdymi wyborami dokonuje się selekcji grup obywateli, do których adresowane będą szczególne działania informacyjne. W ostatnich wyborach do Riksdagu (jednoizbowy szwedzki parlament) była to młodzież (uczniowie, studenci), imigranci, osoby mające problemy ze wzrokiem i słuchem, bezdomni, dziennikarze i partie polityczne. W celu ewaluacji przeprowadzonej kampanii została zaangażowana prywatna firma konsultingowa. Jej badania dowiodły skuteczności prowadzonych działań. Okazało się bowiem, że 99% badanych adresatów kampanii potwierdziło, że zna procedurę głosowania. Prawie wszyscy prawidłowo wskazali również datę wyborów i rozpoznali kartę do głosowania³². Niewątpliwie szwedzki projekt budowania wyborczej świadomości obywateli można uznać za wartościowy wzorzec i to nie tylko ze względu na jego profesjonalne przygotowanie i pozytywne wyniki ewaluacji, ale także biorąc pod uwagę wyborczą frekwencję w tym kraju. W wyborach parlamentarnych z 2006 roku wyniosła ona blisko 82%³³.

³² Voter information, http://www.val.se/in_english/general_information/voter_information/index.html

³³ Voter turnout, http://www.electionguide.org/voter-turnout.php?search_year=2006. Na temat działalności szwedzkiej Władzy Wyborczej w sferze informacyjnej i profrekwencyjnej zob. także: K. L e m o n, M. G r a t s c h e w, *Educating the Voter about the Electoral Process: The Swedish Election Authority*, [w:] A. E l l i s, M. G r a t s c h e w, J. H. P a m m e t t, E. T h i e s s e n et al., *Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout From Around the World. Including voter turnout data from national elections worldwide 1945–2006*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006, s. 32–34.

Norwegia

Norweski model administracji wyborczej wydaje się szczególnie interesujący z tego względu na to, że stanowi przykład administracji, w obrębie której trudno wskazać jeden organ centralny pełniący samodzielnie funkcje EMB. W ramach ogólnokrajowej administracji wyborczej wskazać bowiem można co najmniej dwa główne organy:

- a) ministra do spraw samorządu lokalnego i rozwoju regionalnego,
- b) Narodową Radę Wyborczą.

Minister do spraw samorządu lokalnego i rozwoju regionalnego dysponuje najszerszym zakresem uprawnień związanych z procesem wyborczym³⁴. Odpowiada za większość czynności o charakterze organizacyjnym i technicznym związanych z procesem wyborczym. Minister do spraw samorządu lokalnego i rozwoju regionalnego realizuje też misję edukacyjno-informacyjną. Na stronie internetowej ministerstwa³⁵ znaleźć można zestaw podstawowych informacji na temat zasad udziału w wyborach oraz reguł dotyczących podziału mandatów w parlamencie. Ministerstwo podjęło się również badań dotyczących możliwości wprowadzenia w Norwegii bezpiecznego głosowania elektronicznego. W 2008 roku ministerstwo zainicjowało przygotowania do projektu testów *e-votingu* w wyborach lokalnych w 2011 roku w wybranych gminach³⁶.

Narodowa Rada Wyborcza posiada jedynie ograniczone kompetencje. Obecny kształt norweskiej administracji wyborczej został uformowany w toku reformy prawa wyborczego przeprowadzonej w roku 1985. Przede wszystkim zdecydowano się wówczas ujednoczyć regulacje wyborcze obowiązujące w wyborach parlamentarnych i lokalnych. Ponadto powołano Narodową Radę Wyborczą. Członkowie tego organu mianowani są przez rząd w latach wyborów parlamentarnych, ale składa się on z przedstawicieli wszystkich partii politycznych obecnych w parlamencie. Notabene, tak pluralistyczny skład Rady nie wynika z przepisów prawa wyborczego, ale został ustalony zwyczajowo. Kom-

³⁴ K. V o l l a n, *Norway: Governmental, Decentralized – and Trusted*, [w:] A. W a l l, A. E l l i s, A. A y o u b, C. W. D u n d a s, J. R u k a m b e, S. S t a i n o s, *Electoral Management Design...*, s. 28.

³⁵ The Parliamentary (Storting) Election, http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/kampanjer/election_portal/the-parliamentary-storting-election.html?id=538253.

³⁶ The E-vote 2011-project, http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/kampanjer/election_portal/electronic-voting.html?id=437385.

petencje Narodowej Rady Wyborczej w pierwszym okresie jej funkcjonowania były bardzo skromne. Wprawdzie stwierdzała ona wybór członków parlamentu, ale i tak o ważności wyborów ostatecznie decydował sam parlament. Rada nie dysponowała również żadnymi uprawnieniami w sferze nadzoru nad prawidłowym przebiegiem procedur wyborczych.

Dopiero na skutek reformy prawa wyborczego przeprowadzonej w Norwegii w 2002 roku rola Narodowej Rady Wyborczej uległa pewnemu wzmocnieniu. Przede wszystkim przyznano jej kompetencję do rozstrzygania skarg i protestów na przebieg wyborów parlamentarnych i podejmowane w ich toku czynności³⁷. Parlamentowi pozostawiono jednak prawo do ostatecznego decydowania o ważności wyborów, jak również prawo do rozstrzygania skarg i protestów dotyczących prawa do głosowania. Rada nie jest uprawniona do stosowania sankcji karnych w związku z naruszeniami prawa wyborczego. Rada nie jest organem stałym. Składa się z co najmniej pięciu członków. Każda partia polityczna reprezentowana w parlamencie zgłasza rządowi jedną kobietę i jednego mężczyznę jako kandydatów do składu Rady. Rząd oficjalnie powołuje do Rady jednego członka i jednego zastępcę członka wyznaczonego przez daną partię³⁸.

Jak widać, norweski system organów wyborczych stanowi przykład systemu mieszanego. Główny ciężar organizacji procesu wyborczego spoczywa na administracji rządowej. Oprócz tego funkcjonuje także szczególny organ nadzoru – wyposażony w pewne ograniczone kompetencje do badania i oceny prawidłowego przebiegu procesu wyborczego. Jego najważniejszym zadaniem wydaje się rozstrzyganie skarg i protestów wyborczych. Kompetencja do stwierdzania wyboru kandydatów do parlamentu jest bowiem czynnością niemal wyłącznie o charakterze formalnym. Interesujące jest usytuowanie Narodowej Rady Wyborczej w systemie instytucjonalnym państwa norweskiego – powołanie członków tego organu wymaga współdziałania rządu i parlamentu, a sama

³⁷ W wyborach lokalnych organem odwoławczym w sprawach wyborczych jest minister do spraw samorządu lokalnego i rozwoju regionalnego. The Main Features of the Norwegian Electoral System – Summary, http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/kampanjer/election_portal/the-norwegian-electoralsystem/570513.html?id=570513#3.

³⁸ K. Vollan, *Norway: Governmental...*, s. 31.

procedura i zasady powoływania członków Rady w dużej mierze są uregulowane zwyczajowo.

Holandia

Holandia jest kolejnym po Francji typowym przykładem administracji wyborczej opartej na modelu mieszanym, gdzie funkcje związane z organizacją i przeprowadzeniem wyborów wypełnia administracja rządowa pod nadzorem organów sądowych czy quasi-sądowych³⁹. Centralną rolę w holenderskim systemie wyborczym odgrywa Rada Wyborcza działająca pod auspicjami ministra spraw wewnętrznych. Rada składa się z siedmiu członków powołanych przez ministra. W trakcie urzędowania cieszą się oni dużą niezależnością. Zadania Rady Wyborczej są dwojakie. Z jednej strony, Rada jest centralnym organem wyborczym realizującym najważniejsze funkcje związane z zarządzaniem procesem wyborczym, takie jak:

- a) zatwierdzane list kandydatów zgłaszanych przez komitety wyborcze;
- b) gromadzenie wyników głosowania w okręgach wyborczych i ich sumowanie w celu ustalenia ostatecznych i oficjalnych wyników wyborów.

Specyfiką holenderskiego systemu wyborczego jest, że wyniki nieoficjalne, dostępne już w kilka godzin po zamknięciu lokali wyborczych są gromadzone i publikowane przez Holenderską Agencję Prasową – odpowiednik Polskiej Agencji Prasowej⁴⁰.

Drugim obszarem zadań Rady Wyborczej jest pełnienie funkcji doradcy rządu oraz Parlamentu w sprawach dotyczących wyborów czy prawa wyborczego. Do zaopiniowania przez Radę trafiają w szczególności wszelkie propozycje nowelizacji przepisów wyborczych. Warto odnotować, że od pewnego czasu toczy się w Holandii dyskusja nad reformą modelu finansowania partii politycznych. Towarzyszy temu koncepcja nadania Radzie Wyborczej kompetencji w zakresie przydzielania dotacji partiom oraz nadzorowania ich przychodów i wydatków⁴¹.

³⁹ R. Lopez-Pintor, *Electoral Management Bodies...*, s. 27.

⁴⁰ *Elections in the Netherlands*, Electoral Council/Netherlands Ministry of the Interior and Kingdom Relations, October 2005, s. 7-12.

⁴¹ *Electoral Council Annual Report 2007*, Electoral Council, The Hague 2008, s. 5.

Ponadto, Rada Wyborcza pełni dodatkową funkcję banku informacji na temat procedur wyborczych zarówno dla instytucji publicznych, w szczególności samorządów, jak również dla partii politycznych i wszystkich zainteresowanych. Źródłem wielu przydatnych informacji dla wyborców jest choćby nowocześnie prowadzony i atrakcyjny dla użytkownika serwis internetowy Rady⁴². Kompetencje Rady nie obejmują natomiast rozpoznawania protestów i skarg związanych z wyborami. Zgodnie z holenderskim prawem wyborczym skargi dotyczące ważności list kandydatów czy prawa do głosowania są rozpoznawane przez Wydział Prawa Administracyjnego Rady Państwa⁴³. Rada Państwa jest konstytucyjnym organem państwa holenderskiego pełniącym głównie funkcje doradcze wobec rządu. Składa się z przedstawicieli rodziny królewskiej i nominowanych przez królową członków (politycy, dyplomaci, wojskowi). Zadaniem Rady jest przede wszystkim opiniowanie rządowych inicjatyw legislacyjnych przed ich skierowaniem do rozpoznania przez parlament. W pewnym zakresie Rada Państwa funkcjonuje jednak także jako organ quasi-sądowy. Rolę tę wypełnia właśnie Wydział Prawa Administracyjnego Rady.

Interesującą pozycję w holenderskim systemie organów wyborczych posiada jeszcze jedno ciało – Komisja Doradcza do Spraw Procesu Wyborczego działająca w strukturach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Organ ten, stosownie do jego nazwy, koncentruje się na działalności badawczej, analitycznej i doradczej w sprawach wyborczych. W ostatnim czasie najbardziej widocznym efektem jej działalności było ogłoszenie raportu w spraw metod głosowania. W opracowaniu tym wszechstronnie analizowano zalety i wady praktycznie wszystkich dostępnych form udziału w wyborach (głosowanie osobiste w lokalu wyborczym z użyciem papierowych kart do głosowania, głosowanie w lokalu wyborczym za pośrednictwem urządzeń elektronicznych, głosowanie pocztowe, głosowanie przez Internet, głosowanie telefoniczne, głosowanie przez pełnomocnika)⁴⁴. Raport wskazuje, jak w przypadku poszczególnych metod głosowania zabezpieczone są podstawowe zasady prawa wyborczego (uczciwość, tajność, transparentność, dostępność) i stanowi

⁴² <http://www.kiesraad.nl/Home>.

⁴³ *Elections in the Netherlands...*, s. 14. Ostateczne wyniki wyborów podlegają jeszcze zatwierdzeniu przez sam Parlament.

⁴⁴ *Voting with confidence*, Election Process Advisory Commission/Netherlands Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague, 2007, s. 5.

interesujący punkt wyjścia do dyskusji nad potrzebą rozszerzenia gamy dostępnych form udziału w wyborach.

Australia

Australijski system wyborczy niewątpliwie należy do najlepiej zorganizowanych na świecie, co jest niejako wymuszone funkcjonującym tam systemem głosowania obowiązkowego, który zawsze wymaga od administracji wyborczej szczególnej sprawności. Na czele administracji wyborczej stoi Australijska Komisja Wyborcza (Australian Electoral Commission, AEC)⁴⁵. Jako niezależny organ wyborczy funkcjonuje ona od 1984 roku. Wcześniej organizacją wyborów zajmowały się agendy rządowe, a także powiązany z rządem Australijski Urząd Wyborczy.

Australijska Komisja Wyborcza składa się zaledwie z trzech członków. Przewodniczący Komisji jest wyłaniany spośród sędziów Sądu Najwyższego, podobnie jak drugi członek Komisji – komisarz wyborczy. Trzeci członek AEC pochodzi spoza władzy sądowniczej. Obu członków wywodzących się z „trzeciej władzy” powołuje gubernator generalny na siedmioletnią kadencję z listy obecnych i emerytowanych sędziów Sądu Najwyższego, przedstawionej przez prezesa tego sądu⁴⁶. Budżet Australijskiej Komisji Wyborczej uchwalany jest przez parlament na podstawie przedłożenia rządowego⁴⁷.

Zadania AEC realizowane przez centralę oraz jej regionalne i lokalne biura ujęte są bardzo szeroko i obejmują właściwie całokształt działań związanych z procesem wyborczym:

- zarządzanie procedurą rejestracji wyborców;
- wykonywanie ogółu czynności związanych z głosowaniem i ustalaniem jego wyników;
- edukację wyborczą;
- prowadzenie badań wyborczych;
- zarządzanie systemem finansowania wyborów⁴⁸.

Trzeba przyznać, że dość imponująco prezentuje się działalność w zakresie edukacji i informacji wyborczej prowadzona przez Komisję.

⁴⁵ <http://www.aec.gov.au/index.htm>.

⁴⁶ R. Lopez-Pintor, *Electoral Management Bodies...*, s. 146.

⁴⁷ Tamże, s. 149.

⁴⁸ Functions of the AEC, http://www.aec.gov.au/About_AEC/functions.htm.

Biorąc pod uwagę tylko działania opisane w raporcie AEC za lata 2007–2008 można odnotować m.in. następujące projekty w tej sferze:

- a) kampania promocyjna „Your vote is a valuable thing” („Twój głos ma znaczenie”) prowadzona w radiu, telewizji, prasie drukowanej, na nośnikach reklamy zewnętrznej, w kinach i w Internecie;
- b) inicjatywy skierowane do konkretnych grup wyborców: bezdomnych, osób żyjących z niepełnosprawnościami, wyborców z mniejszościowych grup etnicznych, obywateli przebywających za granicą czy młodych wyborców;
- c) uruchomienie systemu telefonicznej informacji wyborczej (*call center*) oraz publikowanie przydatnych informacji o wyborach w serwisie internetowym AEC, jak również przesyłanie stosownych danych do mediów;
- d) organizowanie w całym kraju imprez kulturalnych, muzycznych w ramach których prowadzone są również akcje profrekwencyjne;
- e) prowadzenie sieci centrów edukacji wyborczej rozmieszczonych na terenie całego kraju – w latach 2007–2008 odwiedziło je ponad 100 tysięcy osób;
- f) projekt wizyt w szkołach i społecznościach lokalnych – w latach 2007–2008 w spotkaniach organizowanych w ramach tego przedsięwzięcia wzięło udział ponad 70 tysięcy ludzi⁴⁹.

Co najważniejsze, działania te przynoszą wymierne efekty. Ewaluacja działań edukacyjno-informacyjnych prowadzonych przez Australijską Komisję Wyborczą przed wyborami parlamentarnymi w 2007 roku wykazała m.in., że 97% ankietowanych wyborców wiedziało, że musi zarejestrować się do udziału w głosowaniu. Ponadto, znacząca część – szczególnie młodszych respondentów – zasygnalizowała, że zdecydowała się na sprawdzenie swojej obecności w odpowiednim rejestrze wyborców albo złożenie wniosku o wpis po obejrzeniu reklam wyborczych AEC. Ponad 90% badanych Australijczyków posiadało też informacje o możliwości głosowania przed dniem wyborów w sytuacji, gdy nie będą mogli się stawić w lokalu wyborczym w dniu głosowania. Wreszcie,

⁴⁹ *Annual Report 2007–2008*; Australian Electoral Commission, http://www.aec.gov.au/About_AEC/Publications/Annual_Reports/index.htm; s. 80.

blisko 90% respondentów uznało, że czują się właściwie poinformowani na temat zasad głosowania⁵⁰.

Czechy

Czeski model administracji wyborczej jako jeden z nielicznych systemów administracji wyborczej w byłym bloku wschodnim opiera się na zarządzaniu procesem wyborczym przez rząd, choć pod nadzorem organów sądowniczych⁵¹. Jest to więc przykład systemu mieszanego, znanego z Francji czy Hiszpanii. Naczelnym organem wyborczym nie jest wprawdzie sam minister spraw wewnętrznych, ale Państwowa Komisja Wyborcza. Niemniej jednak, to właśnie szef resortu spraw wewnętrznych stoi na jej czele, a także powołuje pozostałych członków spośród urzędników wszystkich resortów czeskiego rządu. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zapewnia jednocześnie obsługę administracyjnego prac Komisji. Komisja odpowiada za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do wszystkich szczebli władzy⁵². Warto zasygnalizować, że rozwiązanie polegające na istnieniu kolegiального rządowego organu wyborczego jest ewenementem w skali światowej. Kolegialny rządowy organ wyborczy – poza Czechami – funkcjonuje bowiem jedynie w Austrii, skąd zapewne czerpał inspirację czeski ustawodawca⁵³.

Oprócz Państwowej Komisji Wyborczej w procesie wyborczym istotną rolę odgrywają także sądy. Po ogłoszeniu przez ministra spraw wewnętrznych oficjalnych wyników wyborów parlamentarnych, każdy może skierować do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę (protest wyborczy). Sąd ma obowiązek rozpoznać skargi w ciągu dwu-

⁵⁰ *Annual Report 2007–2008*, s. 108.

⁵¹ Poza Czechami, model rządowy lub mieszany występuje także w Słowacji, Rumunii, na Łotwie i w Albanii (S. Birch, *Electoral Management Bodies and the Electoral Integrity: Evidence from Eastern Europe and the Former Soviet Union, Project on Electoral Malpractice in New and Semi-Democracies*, Working Paper ROK? no. 2, www.essex.ac.uk/.../electoralmalpractice/2_ManagementBodiesConduct.doc, s. 18).

⁵² ACE Project: Czech Republic, <http://aceproject.org/epic-en/countries/countries/CDCountry?country=CZ>.

⁵³ A. Wall, A. Ellis, A. Ayouub, C.W. Dundas, J. Rukambe, S. Stainos, *Electoral Management Design...*, s. 85.

dziestu dni. Od rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego przysługuje jeszcze odwołanie do Sądu Konstytucyjnego⁵⁴.

PAŃSTWOWA KOMISJA WYBORCZA NA TLE ROZWIĄZAŃ W INNYCH PAŃSTWACH

Polski system organów wyborczych oparty jest – jak to wskazano wyżej – na istnieniu niezależnej od rządu władzy wyborczej. Zgodnie z art. 152 kodeksu wyborczego⁵⁵ administracja wyborcza w Polsce składa się z organów działających stale (Państwowa Komisja Wyborcza oraz komisarze wyborczy) oraz powoływanych na potrzeby konkretnych wyborów okręgowych, rejonowych i terytorialnych komisji wyborczych oraz obwodowych komisje wyborczych.

Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów. Jest organem kolegialnym, którego skład jest powoływany w zasadzie bez wpływu zarówno organów władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej. Udział organów władzy wykonawczej w kreowaniu składu Komisji polega wyłącznie na tym, że sędziów – członków PKW powołuje w skład Państwowej Komisji Wyborczej Prezydent Rzeczypospolitej, w drodze postanowienia. Jest to jednak wyłącznie akt formalny – Prezydentowi nie przysługuje prawo powołania do składu PKW sędziów innych niż wskazani przez Prezesów TK, SN i NSA.

Sędziowski skład organów administracji wyborczej (Państwowej Komisji Wyborczej oraz okręgowych komisji wyborczej) nawiązuje do rozwiązań stosowanych w II Rzeczypospolitej. Jak przypomina F. Ry-marz:

W okresie obowiązywania Konstytucji marcowej z 1921 roku, ordynacja wyborcza do Sejmu z 1922 roku przewidywała ustanowienie niezwłocznie po ogłoszeniu wyborów Państwowej Komisji Wyborczej

⁵⁴ A. Kvaakkestad, *Report: Complaints and appeals procedures in the Council of Europe Member States*, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) in co-operation with the Ministry of Interior of Belgium, Strasbourg 2008.

⁵⁵ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy*, Dz. U. 2011, nr 21, poz. 112 ze zm. (dalej: k.wyb.).

(PKW), która miała urzędować aż do wygaśnięcia mandatów, lub do rozwiązania Sejmu. PKW składała się z Generalnego Komisarza Wyborczego, jako przewodniczącego, oraz z ośmiu członków rekrutujących się z najliczniejszych klubów poselskich ustępującego Sejmu. Generalnego Komisarza Wyborczego i jego zastępcę mianował na wniosek Prezesa Rady Ministrów Prezydent Rzeczypospolitej spośród trzech kandydatów, przedstawionych przez zebranie Prezesów Sądu Najwyższego. Również przewodniczącym, względnie zastępcą przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej był sędzia urzędujący w okręgu wyborczym, mianowany przez Generalnego Komisarza Wyborczego na wniosek prezesa sądu apelacyjnego, właściwego dla siedziby komisji⁵⁶.

Ustawowy katalog zadań PKW obejmuje przede wszystkim czynności składające się na zapewnienie prawidłowości przebiegu procesu wyborczego, w tym nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego, sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem i aktualizowaniem rejestru wyborców oraz sporządzaniem spisów wyborców czy ustalanie i ogłaszanie wyników głosowania i wyników wyborów w zakresie określonym przepisami szczególnymi ustawy.

Po drugie jednak, w kodeksie wyborczym do ustawowych zadań Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego wpisano również prowadzenie działań o charakterze informacyjnym skierowanych do wyborców, szczególnie poprzez internetowy portal informacyjny oraz infolinię telefoniczną⁵⁷. PKW w ramach tych działań ma współpracować z organizacjami pozarządowymi do których celów statutowych należy rozwijanie demokracji, społeczeństwa obywatelskiego, podnoszenie aktywności wyborczej i upowszechnianie praw obywatelskich⁵⁸. PKW wywiązało się z tego zadania uruchamiając serwis znajdujący się pod adresem: info.pkw.gov.pl, telefoniczną linię informacyjną oraz przygotowując serię spotów telewizyjnych⁵⁹. Po trzecie, Komisja – na mocy kodeksu wyborczego⁶⁰ oraz ustawy o partiach politycznych⁶¹ –

⁵⁶ F. R y m a r z, *Udział sędziów w organach wyborczych*, [w:] F. R y m a r z (red.), *10 lat demokratycznego prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa 2000, s. 38.

⁵⁷ Art. 160 § 1 pkt 9 oraz § 2 k.wyb.

⁵⁸ Art. 160 k.wyb.

⁵⁹ „Przegląd Wyborczy – Biuletyn Informacyjny PKW” 2011, nr 9–11, s. 28.

⁶⁰ Por. przepisy art. 125–151 k.wyb.

⁶¹ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r., tekst jedn.: Dz. U. 2011, nr 155, poz. 924 ze zm.

obarczona została szeregiem zadań związanych z nadzorowaniem prawidłowości rozliczeń finansowych komitetów wyborczych oraz partii politycznych.

Polska administracja wyborcza na czele z PKW jawi się na tle porównawczym jako system organów obarczonych niezwykle rozległym zakresem zadań. Wydaje się, że na przestrzeni ostatnich lat PKW stała się niejako „ofiara” własnej wiarygodności. Jest to wszak jeden z nielicznych organów władzy publicznej, którego autorytet nie jest publicznie kwestionowany i wokół którego nie pojawiają się zarzuty o działania motywowane politycznie czy sprzeczne z interesem publicznym. W związku z tym, stosunkowo łatwo było o polityczny konsensus w sprawie stopniowego rozszerzania kompetencji i zadań PKW, najpierw o sferę kontroli finansów komitetów wyborczych i partii politycznych, następnie również o zadania informacyjne.

W tej sytuacji muszą się pojawić pytania o zdolność PKW, wraz z całym aparatem administracji wyborczej, do absorpcji tak licznych zadań o zróżnicowanym charakterze. Wątpliwości w tym zakresie uwydatnia jeszcze bardziej powyższe studium porównawcze modeli administracji wyborczej. Trudno bowiem znaleźć organ o analogicznie rozległym zakresie zadań w innym kraju. W literaturze pojawiają się już głosy, że szczególnie w sferze kontroli finansowania wyborów PKW nie dysponuje wystarczającymi zasobami efektywnej realizacji swoich zadań⁶². Również działania informacyjne przeprowadzone przez PKW przed ostatnimi wyborami parlamentarnymi w 2011 r. nie spotkały się z przychylnym przyjęciem ekspertów⁶³. Potwierdzać to może obawy o przeciążenie aparatu wyborczego zadaniami i kompetencjami.

⁶² M. Solon-Lipiński, *Państwowa Komisja Wyborcza*, [w:] A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński (red.), *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce Raport z monitoringu* pod red., Warszawa 2012, s. 156–158.

⁶³ Głosy krytyczne pod adresem serwisu internetowego PKW oraz spotów telewizyjnych emitowanych na zlecenie PKW w okresie przedwyborczym pojawiły się na seminarium Fundacji im. Stefana Batorego „Edukacja i informacja o wyborach”, 18 maja 2012 r.

KONKLUZJE

Analiza modeli administracji wyborczej innych państw wskazuje, że przyjęte w Polsce rozwiązanie polegające na powierzeniu odpowiedzialności za przeprowadzanie wyborów niezależnemu od władzy wykonawczej organowi wpisuje się w dominujący nurt rozwiązań instytucjonalnych stosowanych na świecie. *Differentia specifica* polskiego systemu polega jednak na obciążeniu PKW paletą zadań, które w innych państwach rozproszone są na większą liczbę instytucji. Dotyczy to sfery kontroli finansowej wyborów, kontroli finansów partii politycznych oraz informowania obywateli o wyborach, w szczególności zasadach głosowania.

Wydaje się, że dążąc do zachowania najwyższej skuteczności PKW przy wypełnianiu podstawowej misji tego organu, należy rozważyć modyfikację zadań tego organu dotyczących kontroli finansowania polityki oraz informowania obywateli. Zadania te muszą być efektywnie realizowane, a zatem ich ewentualnemu wyłączeniu z katalogu zadań PKW musi towarzyszyć ich wyraźne przypisanie innym organom, wraz z zapewnieniem środków pozwalających na realizację tych zadań. W przypadku spraw finansowych być może najwłaściwszym kierunkiem zmiany byłoby powierzenie zadań kontrolnych Najwyższej Izbie Kontroli, zważywszy na konstytucyjne umocowanie tej instytucji, gwarancje jej niezależności oraz, rzecz jasna, spójność z misją tej instytucji. W przypadku działań informacyjnych (czy też szerszej informacyjno-edukacyjnych) sprawa wydaje się bardziej złożona, ponieważ ich skuteczność zależy może od aktywności licznego grona podmiotów, organów i instytucji: poczynając od administracji rządowej, poprzez samorządy, organizacje pozarządowe, a na mediach skończywszy. Szczegółowe omówienie propozycji „odciążenia” PKW powinno stać się jednak przedmiotem odrębnej dyskusji⁶⁴.

⁶⁴ Zob. także wnioski *de lege ferenda* A. S o k a l i, *Administracja wyborcza...*

**MODELS OF ELECTORAL ADMINISTRATION IN THE WORLD
(summary)**

There are three main models of electoral administration: 1) body independent from government and with its own budget, 2) a mixed model - usually based on the existence of the dual structure of the electoral authorities. On the one hand, there is an independent electoral body responsible for supervision over the elections, on the other hand – the majority of operational activities associated with organizing and conducting voting is under competences of government, and 3) the governmental electoral administration. The National Electoral Commission in Poland operates in line with the model of an independent electoral management body, yet in addition to tasks directly related to the management of the election it has additional powers, including financial control of political parties and informing citizens about the election. This may weaken the ability of this institution to carry out its core mission.