

Cytowanie

CHICAGO: K. Bezubik, *Rola federalnej komisji wyborczej w procesie wyborczym – uwagi na tle wyborów do Bundestagu w 2021 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 5, s. 113–124, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.05.08>

APA: Bezubik, K. (2023), *Rola federalnej komisji wyborczej w procesie wyborczym – uwagi na tle wyborów do Bundestagu w 2021 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 5, s. 113–124, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.05.08>

Kamila Bezubik

ORCID ID: 0000-0002-2572-334X

Uniwersytet w Białymstoku

E-mail: k.bezubik@uwb.edu.pl

**Rola federalnej komisji wyborczej w procesie wyborczym –
uwagi na tle wyborów do Bundestagu w 2021 r.**

Słowa kluczowe: wybory, Bundestag, organy wyborcze

Keywords: elections, Bundestag, electoral authority

Streszczenie

Podczas przygotowywania i przeprowadzania wyborów do Bundestagu, aż po ustalenie i stwierdzenie wyniku wyborów oraz przydział mandatów, organy wyborcze, administracyjne oraz inne instytucje, podejmują szereg decyzji i działań związanych z wyborami. Postępowanie w sprawie sprawdzenia prawidłowości wyborów odbywa się po wyborach, a więc przychodzi zbyt późno. Federalna ustawa wyborcza przewiduje środki prawne, które mogą zostać zastosowane przed wyborami, tzn. zażalenie na decyzję federalnej komisji wyborczej o nieprzyznaniu statusu partii i zażalenie na decyzję krajowej komisji wyborczej o niedopuszczeniu do wyborów listy krajowej. Artykuł jest syntetyczną analizą kompetencji federalnej komisji wyborczej w zakresie stosowania środków prawnych w celu przeciwdziałania nieprawidłowościom w trakcie wyborów.

Abstract**The Role of the Federal Election Commission in the Electoral Process –
Remarks Based on the Background of the 2021 Bundestag Elections**

During the preparation and conduct of elections to the Bundestag, up to the determination and confirmation of the election result and the allocation of seats, electoral and administrative bodies and other institutions make a number of decisions and actions related to the elections. The procedure for verifying the correctness of the elections takes place after the elections, so it comes too late. The Federal Elections Act provides for legal remedies that can be taken before the elections, i.e. a complaint against the decision of the Federal Election Commission not to grant party status and a complaint against the decision of the State Election Commission not to admit the national list to the elections. The article is a synthetic analysis of the competence of the federal election commission in the field of applying legal measures to prevent irregularities during elections.

✱

I. Wprowadzenie

W 2012 r. niemiecki Bundestag, po wnikliwej dyskusji nad poprawą i wzmocnieniu ochrony prawnej w sprawach wyborczych, wprowadził nowy środek prawny – zażalenie na decyzję federalnej komisji wyborczej o nieprzyznaniu statusu partii. Dało to partiom politycznym, które nie były wcześniej reprezentowane w Bundestagu lub parlamencie krajowym, ale chciałyby wziąć udział w wyborach do Bundestagu, a nie zostały dopuszczone do głosowania, środek odwoławczy. Wspomniane zażalenie jest jednak tylko małym elementem układanki w ramach formalnie zaprojektowanego procesu wyborczego. Stanowi jednocześnie przyczynek do przyjrzenia się procedurze dopuszczania partii politycznych do wyborów do Bundestagu.

Wybory do Bundestagu są przygotowywane i przeprowadzane zgodnie z procedurą określoną w federalnej ustawie wyborczej (*Bundeswahlgesetz*, dalej BWahlG¹),

¹ Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Juni 2021 (BGBl. I S. 1482) geändert worden ist.

rozporządzeniu wykonawczym – federalna ordynacja wyborcza (*Bundeswahlordnung*, dalej BWO²) i rozporządzeniu o stosowaniu maszyn wyborczych w wyborach do Bundestagu i Parlamentu Europejskiego (*Bundeswahlgeräteverordnung*, dalej BWahlGV³). Najważniejsze zadania zostały przekazane organom wyborczym wymienionym w §8 ust. 1 BWahlG: federalnemu kierownikowi wyborczemu (*Bundeswahlleiter*, dalej BWL) i federalnej komisji wyborczej (*Bundeswahlausschuss*, dalej BWA), krajowym kierownikom wyborczym (*Landeswahlleiter*, dalej LWL) i krajowym komisjom wyborczym (*Landeswahlausschuss*, dalej LWA), okręgowym kierownikom wyborczym (*Kreiswahlleiter*, dalej KWL) i okręgowym komisjom wyborczym (*Kreiswahlausschuss*) oraz obwodowym przewodniczącym wyborczym (*Wahlvorsteher*) i prezydiom wyborczym (*Wahlvorstand*). Na najniższym terytorialnie szczeblu podziału organów wyborczych, powoływany jest również, przewodniczący wyborczy wyborów korespondencyjnych (*Briefwahlvorsteher*)⁴.

Punktem wyjścia dla dopuszczenia do wyborów jest prawo do wystawiania i zgłaszania kandydatur, które przysługuje partiom politycznym oraz grupom wyborców. Należy bowiem zwrócić uwagę na fakt, że w rzeczywistości politycznej prawo do wystawiania kandydatów partii odgrywa w stosunku do „pozapartyjnego” prawa wystawiania kandydatów uprawnionych do głosowania dominującą rolę⁵. Otóż w zakresie wyborów z list krajowych, zgodnie z §27 ust. 1 zd. 1 BWahlG, do wystawiania i przedłożenia kandydatur uprawnione są wyłącznie partie polityczne i tylko one będą brały udział w podziale mandatów uzyskanych na podstawie głosów drugich.

BWA składa się z BWL jako przewodniczącego komisji, oraz ośmiu powołanych przez niego członków (uprawnionych do głosowania, zapropono-

² Bundeswahlordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I S. 1376), die zuletzt durch Artikel 10 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

³ Verordnung über den Einsatz von Wahlgeräten bei Wahlen zum Deutschen Bundestag und der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland, Bundeswahlgeräteverordnung vom 3. September 1975 (BGBl. I S. 2459), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 20. April 1999 (BGBl. I S. 749) geändert worden ist.

⁴ M. Bożek, *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017, s. 63.

⁵ B. Banaszak, R. Balicki, *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Federalnej Niemiec* [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Zakamycze 2006, s. 173.

wanych przez partie polityczne) i dwóch sędziów Federalnego Sądu Administracyjnego (*Bundesverwaltungsgericht*, dalej FSA)⁶. W przypadku wyborów do Bundestagu w 2021 r. spośród ośmiu członków komisji dwóch wskazała CDU i po jednym SPD, AfD, FDP, LINKE, GRÜNE i CSU – zgodnie z wynikiem wyborów federalnych z 2017 r.⁷

Zadaniem BWA jest ustalenie, które partie od czasu ostatnich wyborów mają nieprzerwanie reprezentację w Bundestagu lub parlamencie kraju związkowego w liczbie co najmniej pięciu członków na podstawie własnych zgłoszeń kandydatur wyborczych (§18 ust. 4 nr 1 BWahlG). BWA decyduje także o tym, które partie, niebędące nieprzerwanie reprezentowane, na podstawie własnych zgłoszeń kandydatur, w tym partie mniejszości narodowych, a które zgłosiły swój zamiar udział w wyborach, uzyskają status partii, pozwalający im na udział w wyborach. Wreszcie podejmuje ona decyzje w sprawie odwołań o odrzuceniu lub przyjęciu listy krajowej oraz ustala, ile mandatów przypada na poszczególne partyjne listy krajowe oraz którzy kandydaci zostali wybrani⁸.

II. Procedowanie federalnej komisji wyborczej na przykładzie wyborów do Bundestagu w 2021 r.

BWahlG zakłada istnienie statusu partii i na tej podstawie przyznaje prawo do zgłaszania kandydatur partiom, które są reprezentowane na szczeblu federalnym lub krajowym nieprzerwanie od ostatnich wyborów, przez co najmniej pięciu posłów. Natomiast pozostałe partie, w tym partie mniejszości narodowych, które nie były nieprzerwanie reprezentowane, na podstawie własnych zgłoszeń kandydatur, w Bundestagu lub landtagu, przez co najmniej pięciu posłów, będą mogły złożyć zgłoszenia kandydatur o ile wniosą do BWL pisemne zawiadomienie o zamiarze wzięcia udziału w wyborach do Bundestagu (*Beteiligungsanzeige*), nie później niż 97 dni przed dniem wyborów i o ile BWA uzna ich organizację za partię w postępowaniu w sprawie ustalenia sta-

⁶ §9 ust. 2 zd. 1 BWahlG, zaproponowanych przez Prezesa FSA. BWL powołuje federalny minister spraw wewnętrznych.

⁷ §4 ust. 2 BWahlG.

⁸ §8 ust. 1, §42 ust. 2 BWahlG w zw. z §78 BWO; §18 ust. 2 do 4 BWahlG.

tusu partii (*Feststellung der Parteieigenschaft*). Decyzja komisji musi zostać podana do wiadomości, przez BWL, najpóźniej na 79 dni przed wyborami do Bundestagu⁹. Jeżeli stwierdzi on braki w zawiadomieniu o udziale w wyborach, powinien niezwłocznie powiadomić o tym daną organizację i zażądać ich usunięcia¹⁰. Wady w zawiadomieniu mogą zostać usunięte najpóźniej do 97. dnia przed wyborami¹¹. Gdyby jednak zainteresowana strona uznała, że, odmienne od BWL, jej zawiadomienie od udziale w wyborach jest wolne od wad, może na podstawie §17 ust. 3 zd. 6 BWahlG odwołać się do BWA.

Powyższa sytuacja miała miejsce w wyborach do Bundestagu w 2021 r. Na specjalnej sesji online w dniu 8 kwietnia 2021 r., jeszcze przed zaplanowanymi pierwszymi obradami BWA, po raz pierwszy w historii, odbyło się posiedzenie komisji podczas którego zapadła decyzja w sprawie Marksistowsko-Leninowskiej Partii Niemiec (*Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands*, MLPD). W postępowaniu w sprawie usunięcia wad BWL zwrócił uwagę na to, że regulacja statutowa i praktyka wyboru komitetu wykonawczego (komitetu centralnego) partii co cztery lata¹² narusza §11 ust. 1 zd. 1 ustawy o partiach politycznych (dalej PartG)¹³, zgodnie z którym komitet wykonawczy powinien być wybierany co najmniej co drugi rok kalendarzowy. BWL uznał, że wybrany jesienią 2016 r. komitet centralny MLPD nie mógł skutecznie wystawić ważnego zawiadomienia o udziale w wyborach. Ostatecznie jednak BWA przyjęła zgłoszenie MLPD powołując się na przepisy wprowadzone w związku z pandemią COVID-19¹⁴. Ustawodawca uchwalił ustawę o środkach w prawie o stowarzyszeniach, związkach, fundacjach i kondominiach w celu zwalczania skutków pandemii COVID-19¹⁵, która pozwoliła, aby członkowie zarządów partii

⁹ §18 ust. 4 zd. 1 i zd. 3 BWahlG.

¹⁰ §18 ust. 3 zd. 2 BWahlG w zw. z §33 ust. 1 zd. 2 BWO.

¹¹ §18 ust. 3 zd. 3 BWahlG.

¹² Por. §13 ust. 1 nr 1 zd. 2 statutu MLPD.

¹³ Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist.

¹⁴ Por. Niederschrift über die Sitzung des Bundeswahlausschusses per Videokonferenz am 8. April 2021, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/9a2053d0-152c-40d1-9ccf-8b4174ec5bdc/20210408_niederschrift_bwa.pdf, s. 4–9 (12.04.2023).

¹⁵ Gesetz über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie (GesRueCOVBekG) vom 27.3.2020, BGBl. I S. 569, 570.

politycznych pełnili swoje funkcje także po upływie kadencji, do czasu ich odwołania lub powołania następcy¹⁶. Warto w tym miejscu zauważyć, że zwołanie sesji specjalnej BWA jest niezwykle czasochłonne. Możliwość skorzystania z odwołania od decyzji BWL przysługuje wszystkim ugrupowaniom chcącym wziąć udział w wyborach. Wielokrotne stosowanie wspomnianej procedury może znacznie ograniczyć działanie organów wyborczych. W mojej opinii ustawodawca powinien rozważyć możliwość zastąpienia aktualnie obowiązujących przepisów o odwołaniu od decyzji BWL o odrzuceniu zawiadomienia o udziale w wyborach, rozwiązaniami, które uproszczą ową procedurę, np. wprowadzając możliwość rozpatrzenia sprawy w trybie wymiany pism.

Pierwsze planowe posiedzenie BWA odbyło się 8 i 9 lipca 2021 r. Treść tych obrad wynika z §18 ust. 4 zd. 1 BWahlG – BWA ustala w sposób wiążący dla wszystkich organów wyborczych status partii, które złożyły zawiadomienie o udziale w wyborach. W odniesieniu do CDU, SPD, LINKE, GRÜNE, CSU, FDP, AfD, „Freie Wähler” (reprezentowany w parlamencie krajowym Bawarii) i „BVB/Freie Wähler” (Landtag Brandenburg) decyzje zapadają szybko, to właśnie ustalenia dotyczące wielu małych organizacji, które zgłosiły swój udział, wymagają dwudniowego spotkania. Na 88 zgłoszeń połowa uzyskała status partii. Pozostałym ugrupowaniom odmówiono możliwości udziału w wyborach do Bundestagu¹⁷.

Na decyzję BWA o nieprzyznaniu statusu partii, która uniemożliwia złożenie zgłoszenia kandydatur, może, w ciągu czterech dni od jej ogłoszenia, zo-

¹⁶ Art. 5 ust. 1 i 4 zd. 1 GesRuaCOVBekG. Przepis ten dotyczy wyłącznie powołań do zarządów partii wygasających w 2020 i 2021 r. Przyjęto, że wskazane regulacje mają per analogiam zastosowanie w sytuacji, gdy powołanie członków zarządu zakończyło się przed 2020 r, ale obecnie nie można przeprowadzić wyborów do zarządu ze względu na pandemię COVID-19.

¹⁷ Por. Niederschrift über die 1. Sitzung des Bundeswahlausschusses für die Bundestagswahl 2021 im Marie-Elisabeth-Lüders-Haus des Deutschen Bundestages am 8. und 9. Juli 2021 in Berlin, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/34df12b4-e16d-4513-b7a3-f0c-446b98c06/20210709_Niederschrift_1BWA.pdf (12.04.2023). Przyczyny były różne, np. zbyt mała liczba członków, brak działalności politycznej. Czasami kilka braków występowało jednocześnie. Niemiecka Anarchistyczna Partia Pogo (Anarchistische Pogo-Partei Deutschlands, APPD) nie została uznana za partię, ponieważ zgłoszenie uczestnictwa nie wpłynęło w oryginale ani nie zostało podpisane przez trzech członków komitetu wykonawczego. Sprawa tegoż ugrupowania wprawdzie nie miała żadnych osobliwości prawnych, spotkała się jednak ze szczególnie dużym zainteresowaniem internautów.

stać wniesione zażalenie do Federalnego Sądu Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht*, dalej FSK)¹⁸. W takim przypadku, wnosząc zażalenie partię lub organizację, należy, do postanowienia FSK, jednak nie dłużej niż do 59. dnia przed wyborami, traktować, jako partię uprawnioną do zgłoszenia kandydatur¹⁹. Decyzja BWA, zarówno o przyznaniu, jak i nieprzyznaniu statusu partii, jest decyzją bezpośrednio związaną z procedurą wyborczą, w rozumieniu §49 BWahlG, i jako taka może zostać zweryfikowana bezpośrednio po wyborach w postępowaniu w sprawie sprawdzenia prawidłowości wyborów²⁰.

W trakcie przygotowań do wyborów w 2021 r. zostało złożonych 20 zażeń, z czego 19 zostało odrzuconych lub oddalonych. Ostatecznie FSK rozstrzygał jedynie w sprawie Niemieckiej Partii Komunistycznej (*Deutsche Kommunistische Partei*, DKP), której BWA odmówiła uznania statusu partii ze względu na nieterminowe przedkładanie sprawozdań finansowych partii, co jej zdaniem narusza §2 ust. 2 zd. 2 PartG²¹. FSK był innego zdania przyznając ostatecznie status partii DKP i dopuszczając ją do udziału w wyborach do Bundestagu. Uznał bowiem, że wykładnia zastosowana przez BWA, zgodnie z którą spóźnione sprawozdanie finansowe należy utożsamiać z niezłożeniem takiego sprawozdania, jest nieprawidłowa. FSK zwrócił uwagę, że nawet nieterminowe złożenie sprawozdania dostarczyłoby informacji o finansach partii i tym samym, przynajmniej w pewnym stopniu, zrealizowałoby wymóg przejrzystości finansów partyjnych wynikający z art. 21 ust. 1 pkt 4 UZ. Sąd wziął pod uwagę także ogólny obraz partii: jej kilkudziesięcioletnie funkcjonowanie zarówno na poziomie federalnym jak i krajów związkowych, regu-

¹⁸ S. Detterbeck, *Öffentliches Recht. Staatsrecht, Verwaltungsrecht, Verwaltungsprozessrecht und Europarecht mit Übungsfällen*, München 2022, s. 348; krytycznie o terminie zob. Ch. Hillgruber, Ch. Goos, *Verfassungsprozessrecht*, Heidelberg 2015, s. 32.

¹⁹ §18 ust. 4a BWahlG.

²⁰ §49 BWahlG, §§1 i §2 WahlprG; por. A. Koch, *Raus aus der Rechtsschutzklemme. Plädoyer für eine Reform des Rechtsschutzes gegen wahlrechtliche Entscheidungen vor Bundestagswahlen*, „Zeitschrift für Politik” 2011, nr 7, s. 196–200.

²¹ Przepis ten wprowadzono w 2016 r. Artykuł 21 ust. 1 zd. 4 GG wymaga przejrzystości finansów partyjnych. Do tej pory partie, które nie złożyły sprawozdania finansowego mogły się jedynie obawiać pozbawienia dotacji z budżetu państwa. Wiele z nich i tak nie spełniało wymogów dotyczących przyznawania środków państwowych, dlatego też nie składały sprawozdań finansowych. Przeciwdziałać temu miał właśnie §2 ust. 2 zd. 2 PartG: partie, które przez sześć lat nie złożą sprawozdania finansowego, tracą status partii, a tym samym dostęp do wyborów do Bundestagu.

larne uczestnictwo w wyborach, aktywność polityczną i publiczną. W mojej opinii FSK dokonał wiarygodnej wykładni §2 ust. 2 zd. 2 PartG. Podczas gdy BWA powierzchownie zorientowała się w brzmieniu ustawy, sąd wykazał się znacznie większą starannością. Jego rozstrzygnięcie będzie miało z pewnością duże znaczenie dla przyszłych decyzji o nieuznaniu statusu partii, zastępując jednocześnie zbyt rygorystyczną interpretację BWA. Należy przyznać, że zażalenie na decyzję federalnej komisji wyborczej o nieprzyznaniu statusu partii, pozytywnie przeszło swój pierwszy poważny test.

Drugie posiedzenie BWA odbyło się 5 sierpnia 2023 r. Dotyczyło ono rozpatrzenia zażaleń na decyzje LWA o niedopuszczeniu do wyborów list krajowych²². Konieczne było rozpatrzenie jedenastu skarg²³. Najczęstszymi przyczynami niedopuszczenia list krajowych są nieprawidłowości związane ze podpisami poparcia. Co do zasady powinny one zostać podpisane przez 1/1000 uprawnionych do głosowania w ostatnich wyborach do Bundestagu w danym kraju związkowym, jednak przez nie więcej niż dwa tysiące uprawnionych do głosowania²⁴. To ostatnie „ograniczenie” obowiązuje więc w landach z ponad dwoma milionami uprawnionych do głosowania, np. Bawaria czy Północna Nadrenia-Westfalia. W związku z pandemią COVID-19 wymagana ilość podpisów poparcia została zredukowana w każdym przypadku do jednej czwartej²⁵. Maksymalnie należało zatem przedłożyć 500 podpisów. Nie udało się to w przypadku Partii-V (*Partei für Veränderung, Vegetarier und Veganer, V-Partei*), której zażalenie zostało odrzucone. Przedmiotem drugiego posiedzenia są również rozstrzygnięcia dotyczące błędów w zgłaszaniu kandydatów na zebraniach partyjnych, zwoływanych w celu wyłonienia kandydatów do wyborów czy braków formalnych w zgłoszeniu kandydatów. Rzadko zdarza się, aby LWL, w tym przypadku landu Nadrenii Północnej-Westfalii, wnosił zażalenie na decyzję „własnej” LWA. Nie zauważono bowiem, że w przypadku kandydatki z listy krajowej MLPD brakuje zaświadczenia o prawie do głosowania i oświadcze-

²² §28 ust. 1 zd. 1 BWahlG.

²³ Niederschrift über die 2. Sitzung des Bundeswahlausschusses für die Bundestagswahl 2021 im Marie-Elisabeth-Lüders-Haus des Deutschen Bundestages am 5. August 2021 in Berlin, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/1f8bb302-8892-4868-bea4-8f8cbf701ab7/20210805_niederschrift_2bwa.pdf (14.04.2023).

²⁴ §27 ust. 1 zd. 2 BWahlG w zw. z §39 ust.3 i 4 nr 4 BWO.

²⁵ §52a BWahlG wprowadzony ustawą z 3 czerwca 2021 r. (Gesetz vom 3. Juni 2021, BGBl.S. 1482).

nia o wyrażeniu zgody na kandydowanie. Zainteresowana partia sama zwróciła na to uwagę. Skreślenie kandydatki z listy krajowej zostało następnie dokonane przez BWA²⁶. LWA Saary odrzuciła listę krajową partii BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ze względu na naruszenia w procedurze wyłaniania kandydatów wynikające z §21 ust. 1 zd. 3 BWahlG. W tworzeniu listy krajowej uczestniczyło 87 delegatów, 49 wybranych przez lokalny związek Saarlouis zostało wykluczonych z obrad, ponieważ federalny sąd arbitrażowy Zielonych orzekł dwa dni przed posiedzeniem partii, że ich wybór był wadliwy²⁷. Po długiej dyskusji BWA potwierdziła zasadność odrzucenia listy krajowej partii BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, stwierdzając, że niesłusznie wykluczono delegatów związku Saarlouis. Większość członków komisji²⁸ była zdania, że zgodnie z orzecznictwem FSK, zadaniem komisji wyborczych jest sprawdzenie czy partie przestrzegają wymogów demokratycznego wyłaniania kandydatów wynikających z BWahlG, a w razie ich naruszenia, odrzucenia tak utworzonej listy krajowej²⁹. Decyzja BWA jest ostateczna, przed wyborami nie przysługuje od niej żaden środek odwoławczy. Jak widać samo przyznanie statusu partii nie gwarantuje jeszcze, że dana organizacja znajdzie się na karcie do głosowania.

Trzecie i zarazem ostatnie posiedzenie BWA miało miejsce 26 września 2023 r. Komisja jest zobowiązana stwierdzić dla całego państwa liczbowy wynik wyborów według głosów drugich oraz personalny wynik głosowania na listy krajowe³⁰. Ustalana jest liczba głosów, liczba mandatów, nazwiska wybranych. Są to długie listy, tabele i zestawienia – przy okazji wyborów do Bundestagu w 2021 r. 60 z 82 stron protokołu³¹. „Szczególne incydenty” (*besondere Vorkommnisse*) ta-

²⁶ Niederschrift über die 2. Sitzung..., s. 35–36.

²⁷ *Op.cit.*, s. 38- 40. Federalny sąd arbitrażowy doszedł do wniosku, że z powodu częściowego wykluczenia publiczności i nierównego traktowania członków partii, przeprowadzenie zebrania związku regionalnego Saarlouis obarczone było poważnymi wadami, a w konsekwencji wybór przedstawicieli z Saarlouis był nieważny. Po decyzji sądu nie było już możliwe powtórzenie wyborów delegatów, w związku z czym związek ten nie brał udziału w tworzeniu listy.

²⁸ Decyzja zapadła 6 głosami za, przy 2 głosach przeciwnych i 2 wstrzymujących się.

²⁹ BVerfGE, 89, 243, 253.

³⁰ §42 ust. 2 zd. 1 BWahlG. Zob. K. Hesse, *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 2019, s. 312.

³¹ Niederschrift über die Sitzung des Bundeswahlausschusses zur Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses im Wahlgebiet der Wahl zum Deutschen Bundestag am 26.09.2021, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/5d304be8-7412-4442-972a-e4df-d9e55ce9/20211020_niederschrift_3bwa.pdf (14.04.2023).

kie jak opóźnione dostarczenie przez pocztę pakietów wyborczych, zdarzały się w każdym wyborach. Wysyłka kart do głosowania z innego okręgu, tym razem w dwunastu okręgach wyborczych, też nie jest nowością. W lokalu wyborczym w Aachen znany w całym kraju polityk, kandydat na kanclerza, Armin Laschet (CDU), kazał się sfotografować z kartą do głosowania złożoną w ten sposób, że z łatwością można było dostrzec jakiego wyboru dokonał. Według raportu KWL, członek komisji wyborczej nie zauważył zachowania kandydata, ponieważ miał zasłonięty widok³². Zachowanie tego polityka było skandaliczne. Nic jednak nie dało się zrobić w sprawie ważności karty do głosowania.

W Berlinie równocześnie z wyborami do Bundestagu odbywały się wybory do Izby Reprezentantów oraz rad dzielnicowych, przeprowadzano także referendum w sprawie uspołecznienia zasobów mieszkaniowych dużych spółek deweloperskich. Każdy wyborca dysponował w efekcie pięcioma kartami do głosowania. Istniały też osobliwości organizacyjne: osoby niepełnoletnie mogły głosować w wyborach do rad dzielnicowych, ale nie w wyborach federalnych. Dostępność do lokali wyborczych była mocno ograniczona ze względu na odbywający się w tym samym czasie, na obszarze siedmiu okręgów wyborczych, maraton.

W połowie lipca 2021 r. powódź spowodowała duże szkody, przede wszystkim w okręgu wyborczym Ahrweiler w Nadrenii-Palatynacie, ale także w części Nadrenii Północnej-Westfalii. Podczas gdy „szczególne incydenty” często wiążą się z porażką osób zaangażowanych w przygotowanie wyborów, w tym przypadku jest powód, aby pochwalić dobre zarządzanie kryzysowe: zorganizowano „autobusy wyborcze”, terminy miejsc i godzin ich kursowania były publikowane na forach internetowych i ulotkach, przygotowano specjalne namioty, które służyły za lokale wyborcze.

III. Podsumowanie

Licząca jedenastu członków BWA jest organem złożonym w zdecydowanej większości z partyjnych nominatów. Ma więcej członków niż niejedno ugrupowanie starające się o udział w wyborach federalnych. Właśnie to gremium

³² *Op.cit.*, Anlage C – Dem Bundeswahlleiter bekannt gewordene besondere Vorkommnisse am Wahltag, s. 7.

decyduje o przyznaniu im statusu partii. W razie niepowodzenia mogą złożyć zażalenie do FSK. Instrument ten funkcjonuje jako uzupełnienie postępowania sprawdzającego prawidłowość wyborów (*Wahlprüfungsverfahren*), a jego zadaniem jest umożliwienie małym ugrupowaniom udziału w wyborach do Bundestagu, nawet jeśli BWA początkowo odmówiła im statusu partii. Rozwiązanie to wprowadzono na podstawie ustawy o poprawie ochrony prawnej w sprawach wyborczych³³. W uzasadnieniu do ustawy wskazano, że powodem wprowadzenia tejsze regulacji była, jak podnoszono wielokrotnie w raportach obserwatorów Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR)³⁴, niewystarczająca ochrona prawna partii i organizacji, przejawiająca się w braku możliwości odwołania się od decyzji BWA jeszcze przed wyborami³⁵. Mimo kilkudziesięciu postępowań przed FSK i kilku pomyślnych rozstrzygnięć procedura ta nie wzmacnia demokratycznej legitymacji wyborów federalnych. Termin czterech dni na wniesienie zażalenia jest wyjątkowo krótki. Niejednokrotnie zainteresowane ugrupowania nie były w stanie złożyć wszystkich wymaganych dokumentów do sądu i ponosiły porażkę z powodu zawłości niemieckiego prawa wyborczego. Nasuwa się pytanie czy naprawdę potrzebna jest tak rozbudowana, czasochłonna procedura, aby przeprowadzić bezbłędnie demokratyczne wybory bez zagrożenia dla funkcjonowania parlamentu? Czy ugrupowania, które są tak małe, że nie mają wymaganych trzech członków zarządu federalnego do złożenia zawiadomienia o zamiarze wzięcia udziału w wyborach do Bundestagu, stanowią zagrożenie dla demokracji? Jak wskazuje przykład Berlina, praktyczne przeprowadzenie wyborów w Niemczech nie zawodzi z powodu liczby startujących partii. Najwyraźniej nadszedł czas „unowocześnienia” procedury wprowadzonej na początku lat 60-tych ubiegłego wieku.

Decyzja BWA na zażalenie decyzji LWA o niedopuszczeniu do wyborów listy krajowej jest ostateczna. Pomimo sugestii obserwatorów wyborów

³³ Gesetz zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen vom 12. Juli 2012 (BWahlRSchVG), BGBl. I S. 1501 (Nr 33).

³⁴ Bundesrepublik Deutschland Wahl zum Deutschen Bundestag 27. September 2009 Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission (Election Assessment Mission), Warschau 14.12.2009, <https://www.osce.org/de/odihr/elections/germany/40879?download=true> (15.04.2023).

³⁵ BT-Drucks. 17/9391 z 24.04.2012, s. 6.

do Bundestagu w 2009 r., a nawet propozycji Lewicy, aby stworzyć procedurę odwoławczą do FSK, ustawodawca nie podjął tego tematu w trakcie nowelizacji ustawy w 2012 r. Za wystarczający uznano środek odwoławczy do organu wyborczego wyższego szczebla. Uwzględniono jedynie uwagi dotyczące składu LWA i BWA, wprowadzając do tych gremiów sędziów. Jednak błędna decyzja o niedopuszczeniu do wyborów listy krajowej może mieć fundamentalne znaczenie, nie tylko dla zainteresowanej partii, ale może również podważyć legalność składu całego Bundestagu, ze względu na szczególne cechy niemieckiego prawa wyborczego. Ustawodawca powinien rozważyć możliwość wprowadzenia postępowania odwoławczego na wzór zażalenia na decyzję BWA o nieprzyznaniu statusu partii. Dla realizacji takiej ochrony prawnej konieczne byłoby oczywiście wprowadzenie zmian odnośnie terminów wyborczych, a także przypisanie odpowiedniej izbie FSK właściwości rozpatrywania takiego środka prawnego i wiele innych modyfikacji. Byłby to z pewnością wysiłek wart co najmniej przemyślenia.

Literatura

- Banaszak B., Balicki R., *Prawo wyborcze do parlamentu Republiki Federalnej Niemiec* [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Zakamycze 2006.
- Bożek M., *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017.
- Detterbeck S., *Öffentliches Recht. Staatsrecht, Verwaltungsrecht, Verwaltungsprozessrecht und Europarecht mit Übungsfällen*, München 2022.
- Hesse K., *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 2019.
- Hillgruber Ch., Goos Ch., *Verfassungsprozessrecht*, Heidelberg 2015.
- Koch A., *Raus aus der Rechtsschutzklemme. Plädoyer für eine Reform des Rechtsschutzes gegen wahlrechtliche Entscheidungen vor Bundestagswahlen*, „Zeitschrift für Politik” 2011, nr 7.
- Schreiber W., *Kommentar zum BWahlG*, Köln 2009.