

Cytowanie

CHICAGO: R. Balicki, *Prawa wyborcze nierezydentów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 5, s. 31–44, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.05.02>

APA: Balicki, R. (2023), *Prawa wyborcze nierezydentów*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 5, s. 31–44, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.05.02>

Ryszard Balicki

ORCID ID: 0000-0002-9192-908X

Uniwersytet Wrocławski

E-mail: ryszard.balicki@uwr.edu.pl

Prawa wyborcze nierezydentów¹

Słowa kluczowe: wybory, kodeks wyborczy, Prawo wyborcze, cenzusy wyborcze, głosowanie nierezydentów

Keywords: elections, electoral code, electoral law, electoral censuses, non-resident voting

Streszczenie

Artykuł poświęcony został możliwości udziału w wyborach obywateli niebędących rezydentami państwa, w życiu politycznym którego chcą uczestniczyć. Kwestia ta pozostaje poza głównym nurtem zainteresowań judykatury i doktryny, jest jednak istotna z uwagi na zwiększoną ruchliwość społeczną. W artykule ukazana została praktyka wybranych państw oraz dokumenty prawa międzynarodowego odnoszące się do tytułowej kwestii. Kwestie teoretyczne i porównawcze zostały skonfrontowane z polskimi rozwiązaniami regulującymi kwestie głosowania obywateli polskich przebywających poza granicami. Artykuł zawiera także propozycje niezbędnych zmian legislacyjnych, których wprowadzenie

¹ Tekst jest zmodyfikowaną wersją referatu wygłoszonego na XXVII Seminarium Badań z Prawa Konstytucyjnego pt. „Prawo wyborcze i partie polityczne. W kręgu kompetencji PKW”, Sulejów, 18–20 kwietnia 2023 r.

dzenie do kodeksu wyborczego stanowić będzie gwarancję poszanowania powszechności prawa wyborczego.

W artykule zastosowana została metoda prawno-dogmatyczna uzupełniona w niezbędnym zakresie o metodę prawno-porównawczą.

Abstract

The Right to Vote for Non-Residents

The article deals with the possibility for country's non-citizen residents to participate in elections, in the political life they wish to participate in. This issue remains outside the mainstream of jurisprudence and doctrine, but it is important due to the increased social mobility. The article presents the practice of selected countries and documents of international law relating to the title issue. Theoretical and comparative issues were confronted with Polish solutions regulating voting issues of Polish citizens residing abroad. The article also contains proposals for necessary legislative changes, the introduction of which to the electoral code will guarantee respect for the universality of electoral law.

The article uses the legal-dogmatic method, supplemented to the necessary extent by the legal-comparative method.

✱

I. Wstęp

Prawo wyborcze definiowane jest na wiele różnych sposobów, jednak w znaczeniu podmiotowym zawsze będzie oznaczało prawo człowieka do udziału w wyborach. Jest przy tym traktowane jako klasyczny przykład praw politycznych, a te – jak podkreśla się w literaturze – są fundamentalnymi prawami obywatelskimi, które umożliwiają obywatelom udział w kształtowaniu polityki i podejmowaniu decyzji dotyczących ich kraju².

W powyższej definicji można zauważyć wyraźne odniesienie do formalnego związku osoby uczestniczącej w głosowaniu z państwem, w którym wybory są przeprowadzane. Jednak wraz z upływem lat i dokonującymi się zmia-

² Zob. np. M. Chmaj, *Prawo wyborcze w Polsce*, Warszawa 2023, s. 23.

nami społecznymi i politycznymi wymóg bezpośredniego związku wyborcy z państwem poddany został daleko idącej modyfikacji.

II. Regulacje prawnomiędzynarodowe

Kwestia udziału nierezydentów w głosowaniu nie została przesądzająco rozstrzygnięta w regulacjach prawa międzynarodowego. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych³ w art. 25 gwarantuje prawo udziału w wyborach dla obywateli i zakazuje dyskryminacji z powodów, które ujęte zostały w art. 2 Paktu. W zawartym tam wykazie nie ma ujętej kwestii zamieszkiwania, jednak katalog ten jest wyłącznie przykładowy.

Kwestia ta nie została także rozstrzygnięta w Komentarzu ogólnym nr 25 sporządzonym przez Komitet Praw Człowieka⁴. Jednak w pkt 15 Komentarz podkreśla, że miejsce zamieszkiwania (a także wykształcenie, miejsce pochodzenia i przynależność polityczna) nie może być uznane za przesłankę uzasadniającą ograniczenie korzystania z biernego prawa wyborczego. W tej sytuacji należy przyjąć, że również możliwość czynnego udziału w głosowaniu winna zostać dopuszczona niezależnie od miejsca zamieszkania.

Podczas przygotowania Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych – został otwarty do podpisu 16 grudnia 1966 r. – kwestia zapewnienia obywatelom przebywającym poza krajem pochodzenia możliwości udziału w wyborach nie stała się jeszcze sprawą istotną. Inaczej już było u schyłku dwudziestego wieku, dlatego Konwencja o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących oraz członków ich rodzin z 1990 r.⁵, w swym art. 41 przyznaje już pracownikom migrującym oraz członkom ich rodzin prawo do udziału w życiu politycznym państwa pochodzenia, w tym zwłaszcza prawo udziału w wyborach i możliwość bycia wybieranym. Jednak w zakresie szczegółowej regulacji Konwencja odsyła do postanowień krajowych.

³ Dz.U. 1977 Nr 38 poz. 167 (dalej jako Pakt).

⁴ <https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2025.pdf> (30.06.2023).

⁵ <https://www.gov.pl/web/rodzina/konwencja-o-ochronie-praw-wszystkich-pracownikow-migrujacych-oraz-czlonkow-ich-rodzin> (30.06.2023).

Bardziej złożona sytuacja powstała w normach regionalnego systemu prawa Rady Europy. Protokół nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁶ nakłada na państwa zobowiązanie do organizowania w rozsądnych odstępach czasu wolnych wyborów (art. 3 Protokołu nr 1 do EKPCz). Nie zostało jednak w Protokole określone, że jest to prawo podmiotowe, mowa jest jedynie o obowiązku, który przyjmują na siebie państwa członkowskie. Konieczne stało się więc doprecyzowanie tej kwestii w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W 1987 r. ETPCz orzekł, że celem art. 3 Protokołu nr 1 nie było wyłączenie prawa jednostki⁷, a w kolejnych orzeczeniach ETPCz uszczegóławiał przedmiotowe prawo do udziału w wolnych wyborach. Trybunał konsekwentnie bronił powszechności tego prawa, zaznaczając przy tym, że winno ono zostać zagwarantowane wszystkim uprawnionym, którzy nie mogą podlegać „dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu”, a więc także i z uwagi na miejsce swojego zamieszkiwania.

Należy jednak zaznaczyć, że w swoich orzeczeniach ETPCz podkreślał, że prawo wyborcze nie ma charakteru bezwzględnego i podlegać może ograniczeniom, a państwa dysponują w tym zakresie szerokim marginesem oceny⁸. Trybunał dokonał więc swoistego samoograniczenia i zredukował swoją rolę do stania na straży istoty prawa głosowania i uniemożliwienia wprowadzenia utrudnień o charakterze nieproporcjonalnym. Uznając szeroki zakres swobody prawodawczej państw członkowskich ETPCz podkreślał przy tym, że ustawodawstwo w zakresie organizacji wyborów winno być zawsze oceniane w świetle etapu ewolucji politycznej danego kraju.

W odniesieniu do obywateli niebędących rezydentami Trybunał orzekł, że wymóg zamieszkiwania nie może być uznawany za arbitralne i nieuzasad-

⁶ Konwencja została otwarta do podpisu 4 listopada 1950 r. i weszła w życie 3 września 1953 r. Przez Polskę została ratyfikowana 19 stycznia 1993 r. (Dz.U. 1993 Nr 61 poz. 284). Protokół nr 1 do Konwencji sporządzony został 20 marca 1952 r. (Dz.U. 1995 Nr 36 poz. 175).

⁷ Wyrok z 2 marca 1987 r., Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii, skarga nr 9267/81. Zob. I.C. Kamiński, *Prawo do wolnych wyborów w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2015, vol. 13, s. 11–13.

⁸ Wyrok z 13 kwietnia 2007 r., Sevinger przeciwko Holandii, skarga 17173/07. Zob. R. Lappin, *The Right to Vote for Non-Resident Citizens in Europe*, „International and Comparative Law Quarterly” 2016, vol. 65, nr 4, s. 865–866.

nione ograniczenie praw wyborczych, a jego wprowadzenie może być uzasadniane następującymi względami:

1. założeniem, że obywatel niebędący rezydentem jest mniej bezpośrednio lub też słabiej zainteresowany codziennymi problemami danego kraju i w konsekwencji ma mniejszą wiedzę na ich temat;
2. ograniczonym wpływem nierezydentów na wybór kandydatów, a także na formułowanie ich programów wyborczych;
3. trudnościami (a w niektórych przypadkach wręcz niemożliwością) przedstawiania obywatelom mieszkającym za granicą różnych kwestii wyborczych przez kandydatów⁹; oraz
4. występującej korelacji pomiędzy prawem do głosowania w wyborach parlamentarnych a bezpośrednim wpływem na wyborców aktów uchwalanych przez tak wybrane organy¹⁰.

Kształtująca się linia orzecznicza nie uznawała więc wymogu zamieszkiwania za przejaw niedopuszczalnej dyskryminacji¹¹, co więcej – Trybunał podkreślał, że istota prawa nie jest ograniczana, jeżeli jest możliwe „przywrócenie” praw wyborczych po powrocie do kraju pochodzenia, bądź też istnieje możliwość złożenia wniosku o obywatelstwo państwa przyjmującego. Niewątpliwie więc stanowisko zajmowane przez Trybunału dawało duży zakres swobody w regulacji tytułowej kwestii przez państwa członkowskie.

Pewną zmianę w orzecznictwie ETPC można zauważyć w orzeczeniu z 2012 r. w sprawie Sitaropoulos oraz Giakoumopoulos przeciwko Grecji¹². W orzeczeniu tym Trybunał nie wywiódł jeszcze obowiązku organizowania wyborów poza

⁹ Jednak współczesna dostępność mediów politycznych rozsiewanych drogą satelitarną bądź też internetową osłabia ten argument. Zob. też S. Himmelroos, Å. von Schoultz, *The mobilizing effects of political media consumption among external voters*, „Compound Democracies: Why the United States and Europe Are Becoming Similar” 2023, vol. 22, nr 1, s. 44–59.

¹⁰ M.in. wyrok z 7 września 1999 r., Hilbe przeciwko Lichtenstein, skarga nr 31981/96 oraz z 19 października 2004 r., M. Melnychenko przeciwko Ukrainie, skarga nr 17707/02. Zob. D. Lis-Staranowicz, *Glosa do orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie M. Melnychenko przeciwko Ukrainie, nr skargi 17707/02*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3(68), s. 159.

¹¹ W orzecznictwie Trybunału podkreślany był także związek pomiędzy opodatkowaniem a reprezentacją, zob. np. wyrok z 11 listopada 1976 r., X. przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 7215/75.

¹² Wyrok z 15 marca 2012 r., Sitaropoulos i Giakoumopoulos przeciwko Grecji, skarga nr 42202/07. Wpływ na zmianę orzecznictwa ETPCz miała zapewne także rezolucja Rady

granicami państwa, jednak zauważył, że przyznane obywatelom prawo do głosowania (określone w stosownych aktach prawnych) nie może mieć charakteru iluzorycznego, a winno być realne i możliwe do wykorzystania. W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdził, że wymogu tego nie spełnia oczekiwanie przyjazdu obywateli na teren państwa w celu oddania głosu w przeprowadzanych wyborach. Trybunał także podkreślił, że również i potencjalna możliwość uzyskania nowego obywatelstwa nie może być uznawana za gwarancję realizacji praw wyborczych, bowiem to sam zainteresowany winien mieć możliwość wyboru i głosowania w państwie, z którym czuje się bardziej związany.

Analiza orzecznictwa ETPCz prowadzi więc do wniosku, że co prawda nie doszło do ukształtowania prawnego standardu gwarantującego obywatelom przebywającym poza granicami państwa prawa do głosowania, jednak Trybunał zwrócił uwagę na konieczność zapewnienia przez normy krajowe realnej możliwości skorzystania z przysługujących wszystkim obywatelom – niezależnie od ich miejsca zamieszkiwania – praw wyborczych.

III. Możliwość głosowania w wyborach organizowanych w państwach pochodzenia w XXI w.

Merytoryczna dyskusja o konieczności poszanowania praw politycznych obywateli zamieszkujących poza granicami miała niewątpliwie związek z szerszym zjawiskiem, jakim była istotna zmianą rozumienia diaspory¹³, dokonująca się w drugiej połowie XX w. Wiek XIX i początek XX w. kojarzył się z wyjazdami osób biednych, bądź też pozbawionych realnych możliwości rozwoju w kraju ojczystym w celu poszukiwanie „lepszego życia” w nowym miejscu. W takim przypadku państwo ojczyste nie były zazwyczaj zainteresowane w utrzymywaniu formalnych więzi z nimi, a sytuacja ta ulegała jeszcze spotęgowaniu, jeżeli emigracja miała powody polityczne¹⁴.

Europy z 2005 r., zob. M. Rulka, *Prawo do głosowania obywateli przebywających poza granicami kraju*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2(109), s. 68–69.

¹³ Zob. M.A. Waterbury, *Bridging the divide: Towards a comparative framework for understanding kin state and migrant-sending state diaspora politics* [w:] *Diaspora and transnationalism. Concepts, theories and methods*, red. R. Bauböck, T. Faist, Amsterdam 2016, s. 132.

¹⁴ J.-M. Lafleur, *Transnational politics and the state. The external voting rights of diasporas*, New York, London 2014, s. 13.

Jednak w drugiej połowie XX w. w wielu państwach doszło do istotnej zmiany charakteru dokonujących się migracji. Mające miejsce wyjazdy coraz częściej obejmowały grupy obywateli posiadających pożądaną przez państwa przyjmujące kwalifikacje i uzyskiwały charakter wyjazdów terminowych. W efekcie nastąpiła istotna zmiana w prowadzonym dyskursie – obywatele, którzy wyjechali nie byli już godnymi potępienia „uciekierami”, lecz stawali się odważnymi reprezentantami swojej ojczyzny w nowym państwie, cennym aktywem, z którym warto pielęgnować kontakt¹⁵.

Dlatego też obecnie w 129 państwach na świecie przyjęte są różnorodne formy umożliwiające udział obywateli przebywających za granicą w wyborach krajowych. W odniesieniu do państw członkowskich Rady Europy wynik ten jest jeszcze bardziej jednoznaczny, w 2013 r. na 47 państw jedynie w 3 (Armenia, Irlandia i Malta) nierezydenci nie mogli głosować (lub możliwość ta została ograniczona jedynie do dyplomatów). W 35 państwach prawo to nie było związane z jakimikolwiek ograniczeniami co do długości pobytu za granicą, w 9 przypadkach państwo nakładało ograniczenia czasowe, w tym 7 państw (Bośnia i Hercegowina, Dania, Węgry, Lichtenstein, Macedonia Północna, Czarnogóra i Serbia) ogranicza to prawo do pobytów „tymczasowych”, jednak pojęcie to nie zostało doprecyzowane. W dwóch państwach ustanowione zostały ograniczenia co do długości pobytu za granicą niepowodującego utraty praw wyborczych w kraju, w Niemczech określono go na 25 lat, a w Wielkiej Brytanii na 15 lat¹⁶.

Warto zwrócić uwagę na ten brytyjski przykład, bowiem w 2022 r. przyjęta została ustawa znosząca to ograniczenie. Dokonana zmiana była oczywiście efektem aktywności wielu osób i instytucji¹⁷, jednak na jedną postać należy zwrócić szczególną uwagę. Emblematyczna stała się bowiem aktyw-

¹⁵ A. Gamlen, *Diaspora engagement policies: What are they, and what kinds of states use them?*, „Centre on Migration, Policy and Society Working Paper Series” 2006, nr 32, s. 10.

¹⁶ R. Lappin, *The Right to Vote for Non-Resident Citizens in Europe*, „International and Comparative Law Quarterly” 2016, vol. 65, nr 4, s. 870.

¹⁷ Warto w tym miejscu wymienić m.in. lorda Alistaira Lخدena, który przez wiele lat podejmował odpowiednie inicjatywy w Izbie Lordów; członków Izby Gmin: Glynę Daviesa (Partia Konserwatywna), Mike’a Gapesa (Partia Pracy) oraz Laylę Moran (Liberalni Demokraci), którzy byli inicjatorami ustawy w Izbie Gmin, a także uczestników inicjatywy *British in Europe*, którzy włożyli wiele wysiłku w prowadzenie kampanii społecznej na rzecz zmiany prawa wyborczego.

ność Harrego Shindlera, brytyjskiego żołnierza, który po II wojnie światowej zamieszkał we Włoszech. Przez 20 lat podejmował wszelkie możliwe kroki, z postępowaniami sądowymi przed brytyjskimi i międzynarodowymi sądami włącznie. Zapadające orzeczenia sądowe nie były dla H. Shindlera korzystne, m.in. ETPCz orzekł, że funkcjonujące ograniczenie prawa do głosowania było uzasadnione, a brytyjski Sąd Najwyższy odrzucił pozew. Jednak długoletnia walka, okupiona tak wieloma przegranymi, nie zraziła H. Shindlera. Pod koniec swojego życia uzyskał on zapewnienie rządu Borisa Johnsona, że prawo wyborcze ulegnie zmianie, a mając 101 lat, krótko przed swoją śmiercią Harry Shindler ujrzał także i królewską akceptację stosownej ustawy¹⁸.

IV. Polskie regulacje praw wyborczych nierezydentów

Problematyka głosowania uprawnionych obywateli przebywających poza granicami kraju jest niewątpliwie szczególnie istotna dla państw z dużą emigracją, a takim państwem była i jest nadal Polska¹⁹. Oczywiście emigracja ta miała zróżnicowany charakter, wśród kolejnych jej fal można było wyróżnić zarówno grupy ludzi poszukujących lepszego życia (emigracja zarobkowa), jak i osoby mniej lub bardziej bezpośrednio zmuszanych do zamieszkania za granicą (emigracja polityczna). Doniosłe znaczenie miało przy tym przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, co wiązało się także ze zmianą kierunku migracji. Dominującym celem przestały być państwa odległe (przede wszystkim USA²⁰), a stały się nim inne kraje członkowskie UE²¹. Istotnym okazało się także dominujące przekonanie o czasowym charakterze wyjazdu, co niewątpliwie zachęcało do utrzymywania kontaktu z pozostawioną w ojczyźnie rodzi-

¹⁸ <https://www.britishineurope.org/articles/115157-harry-shindler-1922-2023> (30.06.2023).

¹⁹ Analizując powszechność doświadczeń migracyjnych w literaturze przedmiotu podkreśla się, że każda polska rodzina – statystycznie – ma kogoś bliskiego poza granicami państwa, zob.: M. Lesińska, *Upolitycznienie emigracji i diaspory. Analiza dyskursu politycznego w Polsce w latach 1991–2015*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2016, nr 3, s. 12.

²⁰ O kolejnych falach migracji Polaków do USA, zob.: J.P. Georgica, *Stany Zjednoczone Ameryki jako kierunek emigracji Polaków. Współczesne uwarunkowania*, „Pogranicze. Studia Społeczne” 2014, vol. 23, s. 273.

²¹ Zob. E. Kacperska, M. Kacprzak, D. Kmiec, A. Król, K. Łukasiewicz, *Migracje międzynarodowe w Europie. Trendy, problemy, wyzwania*, Warszawa 2019, s. 107.

ną i bliskimi. Nie można przy tym nie wspomnieć o dokonanej na przełomie wieków rewolucji technologicznej – powszechność mediów elektronicznych (Internet, ale także media satelitarne) i rozwój nowoczesnych metod komunikacji pozwalał być „na bieżąco” nie tylko z wydarzeniami dziejącymi się wśród bliskich, ale także i w społecznościach politycznych.

W nowej sytuacji społecznej stało się więc oczywiste, że wszyscy uprawnieni, niezależnie od miejsca zamieszkiwania, winni uzyskać możliwość głosowania w przeprowadzanych wyborach. Pogląd ten dominował w polskim dyskursie prawnym, jednak w przeszłości nie zawsze był wyrażony w aktach prawnych.

Pierwsza ordynacja wyborcza do Sejmu odrodzonego państwa polskiego z 1918 r.²², wprowadzała wymóg domicylu (obowiązek zamieszkiwania w okręgu co najmniej od dnia poprzedzającego publikację w Dzienniku Ustaw aktu o zarządzeniu wyborów). Wymóg ten powtarzały kolejne ordynacje II RP z 1922²³ i 1935 r.²⁴ Wybory odbywały się w komisjach obwodowych powoływanych na terenie państwa. Ordynacja z 1935 r. w sposób swoisty regulowała jedynie sytuację obywateli polskich zamieszkujących w przededniu zarządzenia wyborów na terenie Wolnego Miasta Gdańsku. Zgodnie z art. 11 ust. 3 Ordynacji wyborczej z 1935 r. byli oni dopisywani do spisu wyborców właściwego dla Gdyni.

Po II wojnie światowej, w latach 1947–1985 dziesięciokrotnie przeprowadzono w ówczesnej Polsce wybory, nie były one jednak ani wolne, ani też uczciwe²⁵. Różniły się one zakresem stosowanej manipulacji wyborczej, jednak nie dawały możliwości ujawnienia rzeczywistych oczekiwań głosujących. Ordynacje wyborcze z lat 1947, 1952 i 1956 nie przewidywały tworzenia obwodów wyborczych, sytuacja ta uległa zmianie dopiero w 1960 r.

²² Dekret Naczelnika Państwa z 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego (Dz.Pr.P.P. 1918 Nr 18 poz. 46).

²³ Ustawa z 28 lipca 1922 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. Nr 66 poz. 590).

²⁴ Ustawa z 8 lipca 1935 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. Nr 47 poz. 319). Należy przy tym pamiętać, że po wojskowym zamachu stanu z 1926 r. trudno już było mówić o wolnych wyborach w Polsce.

²⁵ A. Rzepliński, *Niewolne wybory parlamentarne. Doświadczenie polskie 1947–1989* [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. 303–338, s. 303.

wraz z przeprowadzoną wówczas nowelizacją prawa wyborczego²⁶. Przyjęto wówczas, że obwody zagraniczne tworzy Minister Spraw Zagranicznych, a oddane tam głosy zaliczane są do okręgu właściwego dla Warszawy-Śródmieścia. Z uwagi na antykomunistycznie – w większości – nastawioną Polonię w głosowaniu brali udział zazwyczaj pracownicy polskich placówek dyplomatycznych oraz pracownicy delegowani do pracy na podstawie umów międzynarodowych²⁷.

Znacząca zmiana nastąpiła w 1989 r., wybory czerwcowe nie były jeszcze w pełni wolne, jednak stanowiły znaczącą cenzurę na polskiej drodze do demokracji. Uchwalona wówczas ordynacja wyborcza²⁸ dawała możliwość ustanowienia obwodów głosowania dla obywateli polskich przebywających poza granicami. Przyjęto również bardzo liberalne zasady rejestracji wyborców: akceptowano nawet wpis dokonywany w dniu wyborów, a potwierdzeniem obywatelstwa mógł być jakikolwiek dokument, niezależnie od daty wystawienia i ważności. W przypadku braku takiego dokumentu fakt posiadania obywatelstwa mógł zostać poświadczony przez dwóch świadków wiarygodnych dla komisji²⁹.

Ustanowione wówczas regulacje w dużej mierze zostały następnie przejęte przez Kodeks wyborczy³⁰ i definiują formalną podstawę udziału obywateli polskich przebywających za granicą w wyborach. Jednak najlepsze nawet normy kodeksowe, bez ich odniesienia do rzeczywistej sytuacji uprawnionych wyborców nie przesądzają jeszcze o realnej możliwości skorzystania z konstytucyjnego prawa. Bardzo często więc obowiązujące unormowania poddawane są w literaturze polskiego prawa konstytucyjnego uzasadnionej krytyce.

Już sama procedura powoływania komisji zagranicznych może budzić wątpliwości. Kodeks daje bowiem prawo do powołanie obwodowych komisji wyborczych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych po zasięgnięciu

²⁶ Ustawa z 22 grudnia 1960 r. o uzupełnieniu i zmianie niektórych przepisów prawa wyborczego (Dz.U. 1960 Nr 57 poz. 323).

²⁷ M. Lesińska, *Udział obywateli przebywających za granicą w wyborach krajowych. Analiza rozwiązań prawnych i organizacji wyborów w Polsce na tle innych krajów*, „CMR Working Papers” 2014, nr 78/136, s. 27.

²⁸ Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji na lata 1989–1993 (Dz.U. 1989 Nr 19 poz. 102).

²⁹ Zob. M. Lesińska, *Udział obywateli przebywających za granicą...*, s. 27–28.

³⁰ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2022 poz. 1277 ze zm.).

opinii Państwowej Komisji Wyborczej. Jednak często ich liczba i lokalizacja uzależniona była nie od rzeczywistych potrzeb Polaków, lecz od doraźnych korzyści politycznych, był to bowiem „świadomy zamysł wynikający z przeświadczenia, iż oddane przez tych wyborców głosy wpłyną na wynik wyborów korzystny dla opcji politycznej, decydującej o utworzeniu zagranicznych obwodów głosowania”³¹. Co więcej – istotna jest przy tym nie sama liczba powołanych komisji, lecz ich rozmieszczenie, które winno uwzględniać potrzeby potencjalnych wyborców.

Należy przy tym podkreślić znaczne koszty wyborów zagranicznych, co jednak ważne są one ponoszone nie tylko przez państwo (jako organizatora wyborów), lecz także przez samych wyborców. Muszą oni bowiem samodzielnie ponosić koszty dalekiej niekiedy (zwłaszcza w przypadku państw znacznych obszarowo) podróży, koniecznej w celu oddania głosu w dniu wyborów. W tej sytuacji dochodzi do istotnego zróżnicowania (pogorszenia) sytuacji wyborcy przebywającego poza granicami, w porównaniu do wybory w kraju. Wydaje się więc konieczne upowszechnienie głosowania korespondencyjnego jako alternatywnej metody głosowania.

Pomimo upływu dziesięcioleci pozostało w mocy także rozwiązanie przyjęte w 1960 r. polegające na przypisaniu wszystkich obwodów zagranicznych (a więc także i zaliczenia oddanych tam głosów) do okręgu właściwego dla dzielnicy Warszawa Śródmieście. Zgodzić się należy z poglądem, że „(d)opóki liczba Polaków głosujących za granicą była niewielka, obecne rozwiązanie nie miało żadnego znaczenia dla wyniku wyborczego okręgu stołecznego i nie budziło poważniejszych wątpliwości ustrojowych. W obecnej sytuacji jest jednak dysfunkcjonalne i może wypaczać wolę wyborców tego okręgu”³². Konieczne wydaje się zmodyfikowanie przyjętego modelu. Wśród możliwych rozwiązań należy uwzględnić np. ustanowienie odrębnego okręgu (okręgów) dla zagranicy – zarówno w wyborach do Sejmu jak i do Senatu, bądź też – przy głosowaniu korespondencyjnym – zaliczanie oddanego głosu w okręgu, z którym był wyborca związany. Możliwe jest także przypisywanie obwodów zagranicznych (wszystkich, bądź też powoływanych w poszczególnych pań-

³¹ A. Rakowska, K. Skotnicki, *Rzeczpospolita Polska [w:] External voting w wybranych państwach europejskich*, red. K. Skotnicki, Łódź 2012, s. 193–194.

³² B. Michałak, *Wyzwania i bariery głosowania Polaków za granicą. Opinie i ekspertyzy OE-431*, Warszawa 2022, s. 7–8.

stwach) do wybieranych losowo przez PKW przed każdymi wyborami krajowych okręgów wyborczych.

Rozwiązaniem, które w istotny sposób może pogorszyć sytuację wyborcy przebywającego poza granicami jest norma art. 230 ust. 2 Kodeksu wyborczego. Wprowadza ona wymóg uzyskania przez okręgową komisję wyborczą wyników głosowania w obwodach zagranicznych w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania. O ile zrozumiałym jest wprowadzenie przepisu gwarantującego podanie wyników głosowania w skali powszechnej, pomimo wystąpienia nieprzewidywalnego zjawiska uniemożliwiającego zakończenie pracy przez daną komisję obwodową, to jednak odniesienie tego jedynie do komisji zagranicznych prowadzi w praktyce do nieuprawnionego zróżnicowania sytuacji prawnej wyborców. Należy przy tym podkreślić, że niespodziewane zjawisko, np. w postaci katastrofy naturalnej, które uniemożliwi zakończenie pracy komisji obwodowej może mieć miejsce zarówno na terenie kraju jak i też poza jego granicami. W takiej sytuacji należy rozważyć nowelizację powyższej normy i odniesienie jej do wszystkich komisji obwodowych z równoczesnym wydłużeniem określonego w art. 230 Kodeksu wyborczego czasu, tak aby potencjalna nawet możliwość uznania głosowania „za niebyłe” nie była podyktowana jedynie sprawnością działania administracji wyborczej. Możliwe jest również przyjęcie regulacji upoważniającej PKW do określenia czy w konkretnej sytuacji o charakterze nadzwyczajnym celowe jest wydłużenie czasu oczekiwania na ustalenie wyników głosowanie w danym obwodzie, czy ostateczne wyniki należy ogłosić z jego pominięciem.

V. Zakończenie

Prawo udziału w głosowaniu przez każdego uprawnionego, niezależnie od miejsca, które zamieszkuje staje się współczesnym standardem. Nie mamy jednak do czynienia z jednym, uniwersalnym modelem, każdorazowo bowiem rozwiązania stosowane w określonych państwach wynikać będą z ich tradycji i kultury prawnej. Coraz częściej można jednak zauważyć pewne elementy wspólne, zwłaszcza w zakresie technicznej organizacji aktu wyborczego, czy też wykorzystywana alternatywnych metod głosowania.

Pomimo wyzwań organizacyjnych organy przeprowadzające wybory winny tak przygotować niezbędną infrastrukturę, aby sytuacja obywatela była zbliżona, niezależnie czy zdecyduje się on na głosowanie na terenie państwa rodzimego, czy też poza jego granicami. Państwo, świadome problemów związanych z głosowaniem poza granicami, winno więc uprzednio właściwie się przygotować, zarówno w warstwie legislacyjnej, jak i logistyczno-technicznej. Powyższe uwagi dotyczą także modelu przyjętego w Polsce, którego konstrukcja wymaga niezbędnych zmian prawnych.

Literatura

- Bennet M., *English civil war*, New York 2010.
- Chmaj M., *Prawo wyborcze w Polsce*, Warszawa 2023.
- Gamlen A., *Diaspora engagement policies: What are they, and what kinds of states use them?*, „Centre on Migration, Policy and Society Working Paper Series” 2006, nr 32.
- Georgica J.P., *Stany Zjednoczone Ameryki jako kierunek emigracji Polaków. Współczesne uwarunkowania*, „Pogranicze. Studia Społeczne” 2014, vol. 23.
- Himmelroos S., Schoultz Å. von, *The mobilizing effects of political media consumption among external voters*, „Compound Democracies: Why the United States and Europe Are Becoming Similar” 2023, vol. 22, nr 1.
- Kacperska E., Kacprzak M., Kmieć D., Król A., Łukasiewicz K., *Migracje międzynarodowe w Europie. Trendy, problemy, wyzwania*, Warszawa 2019.
- Kamiński I.C., *Prawo do wolnych wyborów w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2015, vol. 13.
- Lafleur J.-M., *Transnational politics and the state. The external voting rights of diasporas*, New York, London 2014.
- Lappin R., *The Right to Vote for Non-Resident Citizens in Europe*, „International and Comparative Law Quarterly” 2016, vol. 65, nr 4.
- Lesińska M., *Udział obywateli przebywających za granicą w wyborach krajowych. Analiza rozwiązań prawnych i organizacji wyborów w Polsce na tle innych krajów*, „CMR Working Papers” 2014, nr 78/136.
- Lesińska M., *Upolitycznienie emigracji i diaspory. Analiza dyskursu politycznego w Polsce w latach 1991–2015*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2016, nr 3.
- Lis-Staranowicz D., *Glosa do orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie M. Melnychenko przeciwko Ukrainie, nr skargi 17707/02*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3(68).

- Michalak B., *Wyzwania i bariery głosowania Polaków za granicą. Opinie i ekspertyzy OE-431*, Warszawa 2022.
- Rakowska A., Skotnicki K., *Rzeczpospolita Polska [w:] External voting w wybranych państwach europejskich*, red. K. Skotnicki, Łódź 2012.
- Rulka M., *Prawo do głosowania obywateli przebywających poza granicami kraju*, „Przeгляд Sejmowy” 2012, nr 2(109).
- Rzepliński A., *Niewolne wybory parlamentarne. Doświadczenie polskie 1947–1989 [w:] Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012.
- Waterbury M.A., *Bridging the divide: Towards a comparative framework for understanding kin state and migrant-sending state diaspora politics [w:] Diaspora and transnationalism. Concepts, theories and methods*, red. R. Bauböck, T. Faist, Amsterdam 2016.