TOM II

Organy stojące na straży uczciwości procesu wyborczego w kontekście zapobiegania przestępczości, jej przyczynom i uwarunkowaniom na tle prawnoporównawczym

IRLANDIA • KAZACHSTAN • KENIA • LITWA • ŁOTWA

redakcja naukowa:
dr Magdalena Maksymiuk, dr hab. Grzegorz Pastuszko, prof. ucz.

2022

TOM II

Organy stojące na straży uczciwości procesu wyborczego w kontekście zapobiegania przestępczości, jej przyczynom i uwarunkowaniom na tle prawnoporównawczym

redakcja naukowa: dr Magdalena Maksymiuk
dr hab. Grzegorz Pastuszko, prof. ucz.

TOM II

Organy stojące na straży uczciwości procesu wyborczego w kontekście zapobiegania przestępczości, jej przyczynom i uwarunkowaniom na tle prawnoporównawczym

redakcja naukowa: dr Magdalena Maksymiuk
dr hab. Grzegorz Pastuszko, prof. ucz.

Szkoła Wyższa
Wymiaru Sprawiedliwości

Warszawa 2022

Recenzenci: *dr Dorota Semków, dr hab. Konrad Walczuk prof. ucz.*

Redakcja naukowa:

Magdalena Maksymiuk
ORCID: 0000-0001-5711-4920

Grzegorz Pastuszko
ORCID: 0000-0002-2624-4009

MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI

FUNDUSZ SPRAWIEDLIWOŚCI
www.funduszsprawiedliwosci.gov.pl

Projekt pn. „Instytucjonalna architektura organów ochrony i przestrzegania prawa w porządkach prawnych współczesnych państw w perspektywie komparatystycznej" realizowanego na podstawie umowy nr DFS -V.7211.1.2020 na powierzenie realizacji zadań z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości

© Copyright by Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, 2022

ISBN: 978-83-66454-55-2

Wydawnictwo Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości
Warszawa 2022

Spis treści

Wstęp 7
dr Magdalena Maksymiuk, dr hab. Grzegorz Pastuszko, prof. ucz.

Irlandia 9
dr Joanna Siekiera

Republika Kazachstanu 45
dr hab. Jacek Zaleśny

Kenia 75
dr Magdalena Maksymiuk

Republika Litwy 113
dr Aleksandra Kuczyńska-Zonik

Republika Łotewska 157
dr Aleksandra Kuczyńska-Zonik

Wstęp

O doniosłości wyborów we współczesnym świecie nikogo nie trzeba przekonywać. Wiadomo, że są one tym wydarzeniem w życiu państw demokratycznych, które pozwala obywatelom na przekazanie w ręce ich przedstawicieli i daje szansę na zmianę funkcjonującego układu władzy. Z tego względu tak dużą rolę odgrywają regulacje normujące przebieg procesu wyborczego. Niewątpliwie to one w dużej mierze decydują o prawidłowości i uczciwości przeprowadzenia wyborów.

Proces wyborczy rozpoczyna się jeszcze na długo przed podejściem wyborcy do urny i oddaniem głosu. Z formalnoprawnego punktu widzenia obejmuje on kilka etapów i składa się z szeregu podejmowanych przez uprawnione podmioty czynności. Do najważniejszych można zaliczyć rejestrację partii politycznych i poszczególnych kandydatów, prowadzenie kampanii wyborczej, udanie się wyborców do urn oraz liczenie głosów. Wszystkie one przebiegają w warunkach określonych prawnie procedur, nad realizacją których pieczę w większości państw świata sprawują ciała (często konstytucyjne), zwane Komisjami Wyborczymi.

To właśnie Komisje Wyborcze są organami odpowiedzialnymi w głównej mierze za nadzorowanie realizacji całokształtu czynności związanych z procesem wyborczym, a także zapobieganie przestępczości w zakresie oszustw wyborczych. Oczywiście sposób ukształtowania tych ciał w poszczególnych państwach bywa odmienny, co jest przejawem indywidualnych cech każdego z systemów ustrojowych. Wszędzie więc mamy do czynienia z różnymi modelami ich funkcjonowania, w tym także z różną formą zależności od poszczególnych władz.

Niniejsza publikacja stanowi komparatystyczne zestawienie organów odpowiedzialnych za proces wyborczy w państwach świata. Poszczególne prace zostały podzielone na dwie kluczowe części. Pierwszą z nich jest prezentacja modelu wyborczego, określenie podstawy prawnej, dającej możliwość działania organom, a także wskazania ich miejsca w całym systemie konstytucyjnym danego państwa. Prace dotykają także kwestii niezależności organów, która pozostawia swobodę działania, bez nacisków ze strony władz. Opisana została również kwestia członkostwa, struktura wewnętrzna, wykształcenie organów dodatkowych czy pomocniczych, ich kompetencje czy funkcje, a także kwestia finansowania, która jest kluczowa dla zachowania niezależności.

Ważnymi kwestiami, które zostały uwypuklone w ramach prac, są rozwiązania dotyczące przeciwdziałania przestępczości w zakresie ochrony prawidłowości procesu wyborczego. Kluczowe jest tu określenie opinii publicznej dotyczącej całego procesu wyborczego, a także poziomu zaufania wyborców do organu. Zawarto również informacje o zagrożeniach i ingerencjach w procesy wyborcze, a także wykształconych mechanizmach ich ochrony.

Monografia ta stanowi szeroką prezentację modeli organów wyborczych, co pozwala na ocenę ich efektywności, a także daje szansę na wypracowanie nowych rozwiązań.

dr Joanna Siekiera

Irlandia

1. Wstęp

Irlandia[1] potocznie zwana jest także Republiką Irlandii, choć *de iure* ważne jest tutaj rozróżnienie typologii dwóch państw, które znajdują się na Wyspie Irlandia – Republiki Irlandii, niepodległej ze stolicą w Dublinie, a także zależnej od Wielkiej Brytanii Irlandii Północnej, która jest częścią Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii oraz Irlandii Północnej, a której stolicą jest Belfast. Co istotne, zgodnie z postanowieniami Konstytucji z 29 grudnia 1937 roku w państwie tym funkcjonują dwa języki urzędowe – język irlandzki oraz język angielski[2]. Stąd też nazwy państwa, równoprawne i widoczne na dokumentach państwowych, to odpowiednio Éire oraz Ireland, o czym mówi ustawa zasadnicza w Artykule 4.

Państwo to uzyskało niepodległość od Imperium Brytyjskiego w 1921 roku, po wielu wiekach angielskiej okupacji, wypraw rabunkowych, grabieży, porwań, czynienia z Irlandczyków niewolników, co trwało nieprzerwanie od drugiej połowy XII wieku. Zbrojne grupy powstańców dokonały tzw. powstania wielkanocnego w 1916 roku, przy czym dopiero w 1921 roku wojujące strony podpisały Traktat angielsko-irlandzki (oficjalnie zwany Articles of Agreement for a Treaty Between Great Britain and Ireland). Był on podstawą prawną zawieszenia broni, a także zawarcia pokoju między dwoma narodami, jednak spowodował on druzgocącą wojnę domową między republikanami a rojalistami (unionistami), popierającymi utrzymanie konstytucyjnych więzi z Wielką Brytanią. Dwuletni krwawy bratobójczy konflikt ukazał słabość organów państwowych młodej republiki.

---

[1] Autorka mieszkała w Republice Irlandii w latach 2018-2019. Zna irlandzki system prawny, jako że pracowała w Dublinie w Sądzie Najwyższym Irlandii (Four Courts), Criminal Courts of Justice, Dublin District Court County Office, District Family Court, Circuit Family Court, Tallaght District Court oraz sądach w hrabstwie dublińskim. Prowadziła tamże własną działalność gospodarczą zajmując się pomocą prawną, prawnymi, medycznymi i technicznymi tłumaczeniami oraz symultaniczną interpretacją podczas rozpraw sądowych, wizytacji osadzonych z ich mocodawcami czy sporów pracowniczych.

[2] Por. J. Siekiera, *European opportunities in the field of lawyer-linguists – Irish perspective*, „Polish Political Science Yearbook", 2018/49.

Dopiero w 1937 roku uchwalono ustawę zasadniczą, której zapisy obowiązują do dnia dzisiejszego.

System prawny Irlandii oparty jest na brytyjskim systemie *common law*, a zatem prawie precedensowym, łączy on jednak w sobie elementy prawa cywilnego, podobnie jak na kontynencie europejskim. Taki wyjątkowy porządek prawny jest spowodowany kulturą prawną Irlandczyków, którzy wszak od początków swoich dziejów, z pełną zasadnością, uważali Anglików oraz wszelkie ich wpływy, za wysoce szkodliwe i wrogie im samym. Nie może dziwić zatem fakt, iż w przeciwieństwie do innych państw byłego Imperium Brytyjskiego, Irlandia wytworzyła własny porządek, operujący najdalej od systemu common law *sensu stricte*. Wszak Éire to demokracja parlamentarna, na co wskazuje Artykuł 5 Konstytucji, a które to państwa nie funkcjonuje nawet w ramach Wspólnoty Narodów (Commonwealth of Nations), a tym samym nie uznaje monarchy brytyjskiego jako swojej głowy państwa[3], tak jak inne byłe kolonie i dominia Wielkiej Brytanii[4].

2. Model wyborczy

Nie inaczej rzecz się ma z modelem wyborczym. Artykuł 1 Konstytucji stanowi: „Niniejszym naród irlandzki potwierdza swoje niezbywalne, nieodwołane i suwerenne prawo do wyboru własnej formy rządu, do określania swoich stosunków z innymi narodami oraz do rozwijania swojego życia politycznego, gospodarczego i kulturalnego zgodnie z własnym geniuszem i tradycjami."[5] Naród jest zatem suwerenem i to on decyduje o kształcie organów państwowych oraz jego obsadzeniu personalnym. Jak zostanie to wskazane w dalszej części ekspertyzy, w przypadku systemu wyborczego Irlandii, podobnie z resztą do polskiego systemu elekcyjnego, występują trzy typy głosowania – wybory prezydenckie, wybory parlamentarne oraz wybory samorządowe. Jako że Irlandia jest od 1973 roku członkiem Wspólnot Europejskich, a obecnie Unii Europejskiej, czwartym typem głosowania, niejako zewnętrznym, jest, podobnie jak w Polsce, głosowanie na członków do Parlamentu Europejskiego.

Systemem, który obowiązuje podczas wszystkich wyborów w Irlandii jest jeden z proporcjonalnych ordynacji wyborczych, a mianowicie system pojedynczego głosu przechodniego (single transferable vote, STV), zwanego także PR-STV (proportional representation – single transferable vote). W literaturze polskiej określa się ów model głosowania jako system pojedynczego głosu

---

[3] Charter of the Commonwealth signed by Her Majesty Queen Elizabeth II, Head of the Commonwealth, Commonwealth Day 2013 z 11 marca 2012 roku; strona internetowa Commonwealth of Nations: http://thecommonwealth.org/member-countries [dostęp 30.08.2021].

[4] Por. S. Bożyk, *System konstytucyjny Australii,* Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001 oraz *idem*, *System konstytucyjny Nowej Zelandii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.

[5] Wszelkie tłumaczenia zostały sporządzone przez Autorkę.

przenoszonego. Wyborca ma tutaj prawo do wyrażenia preferencji przez możliwość określenia na karcie do głosowania kolejności, w jakiej udziela on poparcia poszczególnym kandydatom. Jest to zatem ordynacja wyborcza, która łączy zalety systemu proporcjonalnego z głosowaniem bezpośrednim (personalnym), gdzie wyborca oddaje głos na poszczególnych kandydatów, a już nie na partie polityczne[6]. Stąd też ów system uznawany jest przez znaczną część politologów oraz naukowców czy praktyków za najlepszy, jako że odpowiada on na zarzuty względem niesprawiedliwości oraz niepełnej reprezentacji narodowej uzyskanej podczas wyborów z użyciem innego systemu[7].

3. Rys historyczny i podstawa prawna

Konstytucja Irlandii w Artykule 16, paragraf 2, ustęp 5 wskazuje na oficjalny model wyborczy, gdzie członkowie izby niższej parlamentu, tzw. izby reprezentantów (Dáil Éireann) są wybierani w systemie reprezentacji proporcjonalnej za pomocą single transferable vote. W STV stosuje się bowiem indywidualne głosowanie, a zatem oddaje się swój głos bezpośrednio na osobę opisując skalę rankingową, gdzie „1" to najbardziej preferowany kandydat, „2" kandydat preferowany na drugim miejscu, itd. Stąd funkcjonuje tu nazwa, jakże opisowa, systemu preferencyjnego. Wreszcie wynik wyborów odzwierciedla wszystkie preferencje ważnych głosów, spełniając konstytucyjny warunek proporcjonalności.

Także prezydent wybierany jest głosem bezpośrednim zgodnie z systemem STV na kadencję 7-letnią, zgodnie z zapisem Artykułu 12 Konstytucji. Prezydent Irlandii (Uachtarán na hÉireann) jest głową państwa. Może być on wybrany na ponowną kadencję. Bierne prawo wyborcze przysługuje obywatelom Irlandii i Zjednoczonego Królestwa, którzy ukończyli 35 lat, co wskazuje na wciąż silne polityczno-historyczne więzy z byłą metropolią, ale jest podyktowane głównie interesem samych obywateli, których narodowość bardzo często trudno odróżnić od etniczności. Od roku 2011 prezydentem Irlandii jest Michael D. Higgins. Obowiązkiem prezydenta jest stanie na straży normy konstytucyjnych, a także oficjalne reprezentowanie narodu na zewnątrz. Przeważająca większość prezydenckich uprawnień do swej mocy wiążącej potrzebuje zasięgnięcia porady rządu. Na czele rządu stoi premier – Taoiseach, który jest mianowany przez prezydenta na wniosek Dáil Éireann (izby niższej parlamentu). Premier

---

[6] I.C. Gormley and T.B. Murphy, *A Mixture of Experts Model for Rank Data with Applications in Election Studies,* „The Annals of Applied Statistics", 2008/2(4).

[7] Ł. Markuszewski, *Pojedynczy głos przechodni – sposób na chorobę demokracji* (21.05.2015): https://zielonewiadomosci.pl/tematy/obywatele/pojedynczy-glos-przechodni--sposob-na-chorobe-demokracji/ [dostęp 14.06.2022]; M. Ziemski, *Ordynacje wyborcze na świecie, część 1: Pojedynczy Głos Przechodni*: https://ingremio.org/2018/10/ordynacje-wyborcze-na-swiecie-czesc-1-pojedynczy-glos-przechodni [dostęp 14.06.2022].

nominuje ministrów w licznie od 7 do 15, którzy następnie muszą być zaakceptowani przez Dáil Éireann. Szefem rządu od 2020 roku jest Micheál Martin[8].

Irlandzki parlament (Oireachtas) stanowią zaś dwie izby: wskazywana już Dáil Éireann, w której zasiada 166 posłów, zwanych także deputowanymi bądź członkami (Teachta Dála, TD), którzy są wybierani w wyborach proporcjonalnych i powszechnych. Nie występuje tu jednak pojęcie kadencyjności, a ustawa zasadnicza wskazuje jedynie na przyznanie parlamentowi pełnomocnictwa na okres 5 lat. Głównymi partiami politycznymi są Fine Gael (Plemię Gaelów), Fianna Fáil (Żołnierze Przeznaczenia) oraz Zieloni (obecnie te trzy partie tworzą rząd), a także w tej chwili pozycyjne Sinn Féin[9], Labour Party (Partia Pracy), Socjaldemokracji i inni[10].

Seanad Éireann (senat) jest izbą wyższą parlamentu i posiada głównie rolę doradczą. Jej 60 członków wybieranych jest albo przez premiera, albo przez specjalne grupy społeczno-zawodowe, jak chociażby absolwenci Uniwersytetu w Dublinie[11].

Samorząd terytorialny jest administrowane przez władze lokalne, które są wybierane, zgodnie z postanowieniami Konstytucji (Artykuł 28A) na 5-letnią kadencję. W wyniku reformy samorządowej przeprowadzonej w 2014 roku, na podstawie wprowadzenia w życie przepisów Ustawy nowelizującej samorząd terytorialny (Local Government Reform Act 2014) znacznie zmniejszono liczbę jednostek władz lokalnych, z 114 do jedynie 31, a przez co także i liczbę samych wybieranych radnych z 1627 do 949[12]. Struktura samorządu lokalnego w Irlandii składa się zatem z 26 hrabstw (county councils), 3 rad miast (city councils) i wreszcie 2 łączonych rad hrabstw i miast (city and county councils). Podczas ostatnich wyborów samorządowych, które odbyły się w roku 2019, jednostki samorządu zostały podzielone na 166 wielomandatowych okręgów wyborczych (local electoral areas). W każdym z tychże okręgów wybierano od 3 do 7 lokalnych radnych[13].

Na chwilę obecną (sierpień 2021 roku) w irlandzkim systemie prawnym nie funkcje odrębny, naczelny organ państwowy, jaki miałby za zadanie przeprowadzenie oraz kontrolę przebiegu wyborów. Plany powołania takiej instytucji

---

[8] Department of the Taoiseach: https://www.gov.ie/en/organisation/department-of-the-taoiseach/# [dostęp 14.06.2022].

[9] Sinn Féin, założona w 1905 roku, to partia republikańska i niepodległościowa, która odegrała kluczową rolę w uzyskaniu suwerenności.

[10] Strona internetowa Oireachtas: https://www.oireachtas.ie/ [dostęp 14.06.2022].

[11] Oireachtas, Seanad Éireann: https://www.oireachtas.ie/en/visit-and-learn/how-parliament-works/role-of-the-oireachtas/seanad-eireann/ [dostęp 14.06.2022].

[12] W. Kostka, M. Lesińska, *Specyfika systemu pojedynczego głosu przechodniego (PR-STV) na przykładzie wyborów samorządowych w Irlandii i udziału w nich społeczności imigranckich,* „Historia i polityka" 2021/35(41).

[13] *Ibidem,* na podstawie Local Government Reform: https://www.gov.ie/en/organisation-information/2631c-local-government-reform/?referrer=http://www.housing.gov.ie/local-government/reform/local-government-reform [dostęp 14.06.2022].

zostaną przedstawione poniżej. Obecnie tworzone są koncepcje powołania narodowej komisji wyborczej, jednak wciąż pozostają one na poziomie rozmów politycznych, a nawet jeszcze nie konkretnie sprecyzowanych szkiców legislacyjnych. Do tej zatem pory odpowiedzialność za przebieg wyborów na terenie Republiki Irlandii, w jej czterech formach (prezydenckich, parlamentarnych, samorządowych i europejskich) spoczywa na Okręgowej Komisji Wyborczej (Constituency Commission, irl.: An Coimisiún um Thoghlaigh). Jej działanie reguluje Ordynacja Wyborcza z 1997 roku (Electoral Act, 1997), której Część II w całości odnosi się do tegoż organu.

4. Kwestia niezależności

Dokładnie po to, aby zapewnić państwu irlandzkiemu oraz jego obywatelom autonomię organów publicznych, bezstronność, integralność oraz transparentność działania władzy państwowej politycy w Dublinie od lat starają się wprowadzić naczelny organ, coś na kształt komisji wyborczej (Electoral Commission) z komisarzem wyborczym na czele. Jak doniósł w marcu 2021 roku Departament Mieszkalnictwa, Samorządu Lokalnego i Dziedzictwa (Department of Housing, Local Government and Heritage), podległy Ministrowi tegoż resortu, planowane jest powołanie ogólnonarodowej komisji wyborczej jeszcze do końca tego roku. Przedstawiony został nawet 308-stronnicowy ogólny schemat do planowanej reformy wyborczej (General Scheme of the Electoral Reform Bill 2020).[14] Dokument ten jednak jest jedynie planem, polityczną deklaracją niżeli prawnie wiążącym aktem bądź legislacyjnym schematem przeprowadzenia reformy ustrojowej.

Jest to także przygotowanie polityczne pod kolejne wybory, jako że planowana reforma wyborcza, rozpoczęta oficjalnie w 2020 roku, a przerwana z przyczyn nastania epidemii SARS-COV-2, jest częścią szerszego rządowego planu pod hasłem Naszej Wspólnej Przyszłości (Programme for Government: Our Shared Future). Program rządowy zakłada poprawę poziomu życia, ponowne rozbudzenie gospodarki, nowy zielony ład oraz powszechną opiekę zdrowotną, mieszania dla wszystkich, zrównoważony rozwój lokalny, wprowadzenie nowych umów społecznych, budowę bezpiecznych społeczności, osiąganie lepszych możliwości dzięki edukacji i badaniom, dzieloną wyspę (A Shared Island), co należy odczytywać przez pryzmat Brexitu oraz relacji irlandzko-brytyjskich, a wreszcie także i funkcjonowania rządu, w tym samorządu terytorialnego oraz reformy wyborczej[15].

---

[14] General Scheme of the Electoral Reform Bill 2020: https://www.gov.ie/en/publication/34cf6-general-scheme-of-the-electoral-reform-bill-2020/ [dostęp 14.06.2022].

[15] Por. Programme for Government: Our Shared Future: https://www.gov.ie/en/publication/7e05d-programme-for-government-our-shared-future/ [dostęp 14.06.2022].

To właśnie planowana od roku reforma systemu wyborczego w Irlandii zakłada powołanie Komisji Wyborczej do sprawowania niezależnego nadzoru nad wyborami i referendami, do informowania opinii publicznej o wyborach i referendach, do aktualizacji i prowadzenia ogólnonarodowego rejestru wyborczego, a wreszcie do przeprowadzania wyborów. Komisję Wyborczą zaopatrzy się w narzędzia do regulowania internetowej reklamy politycznej w interesie publicznym. Celem ma być tutaj wprowadzenie spójnego systemu dotyczącego reklamy politycznej we wszystkich mediach, publicznych oraz prywatnych, tzw. starego i nowego typu. Komisja Wyborcza ma zostać upoważniona do zbadania stosowania głosowania korespondencyjnego w celu rozszerzenia jego zakresu, co jest wysoce istotne w związku z procesami demograficznymi starzejącego się społeczeństwa oraz wieloma ograniczeniami z tym związanymi, co jest wszak ważne dla stabilnego trwania instytucji państwa celem zapewnienia korzystania z demokratycznych przywilejów bez względu na stan zdrowia obywateli.

Zgodnie z rządowym planem „naprawczym", Komisja ma zostać także zaopatrzona w ustawowe narzędzia do zbadania kwestii wykorzystania plakatów i innych form kampanii wyborczych podczas wyborów i referendów w ciągu 12 miesięcy od jej powołania. Tu władze w Dublinie dają sobie czas na przygotowanie zaleceń w tej kwestii jeszcze przed wyborami lokalnymi planowanymi na rok 2024. Istotnym jest tutaj także pełne i skuteczne ukończenie procesu modernizacji rejestracji wyborców, obejmującego uproszczenie formularzy i procesu rejestracji, w tym także opcji online. Kolejne zadania to przeprowadzana na bieżąco aktualizacja Narodowego Rejestru Wyborców, zbudowanie i nadzorowanie krajowej bazy danych rejestru wyborców, przejście na system weryfikacji tożsamości z wykorzystaniem numeru PPSN (Personal Public Service Number, odpowiednik polskiego PESELu), a także reforma i konsolidacja etyki w ustawodawstwie dotyczącym urzędów publicznych, nie tylko tych zajmujących się procesem wyborczym[16].

Wreszcie, aby zapewnić niezależność organom działającym na rzecz poprawności i przejrzystości procesów wyborczych w Irlandii, nowa reforma ordynacji wyborczej skupia się w swoich końcowych punktach również na generalnej aktualizacji obecnego prawa wyborczego i sposobu prowadzenia polityki w Republice, aby upewnić się, iż darowizny i zasoby pochodzące od osób niebędących obywatelami państwa nie są wykorzystywane do wpływania na wybory i cały proces polityczny. Tu także Minister Mieszkalnictwa, Samorządu Lokalnego i Dziedzictwa Darragh O'Brien oraz Minister Stanu odpowiedzialny za Dziedzictwo i Reformę Wyborczą Malcolm Noonan, wskazują na ewentualną konieczność ustanowienia nowych przepisów zamiast nowelizacji starych. Dla przykładu, darowizny na poczet kandydatów czy partii politycznych nie są ujawniane, chyba, że nastąpi taki wniosek, ale i tak od pewnej,

[16] *Ibidem*.

ustalonej kwoty[17], co już samo w sobie może rodzić wątpliwości natury etycznej. Jak wskazał Minister Noonan: „Te reformatorskie środki są niezbędne do wzmocnienia naszego systemu wyborczego. Żyjemy w zmieniającym się społeczeństwie, stąd system wyborczy musi ewoluować wraz z nim. Pracujemy zarówno nad reagowaniem na wyzwania, przed którymi stoimy teraz, jak i budowaniem środków oraz zdolności do przewidywania i radzenia sobie z wyzwaniami, z którymi przyjdzie nam się zmierzyć w przyszłości."[18]

Planowana Komisja Wyborcza będzie niezależna od rządu, a ma podlegać bezpośrednio Oireachtas (irlandzkiemu parlamentowi). Od początku ma ona przejąć kilka już istniejących ustawowych funkcji wyborczych, w tym odpowiedzialność za rejestrację partii politycznych, za co obecnie odpowiedzialne są przez komisje referendalne, komisje okręgowe i lokalne komitety graniczne okręgów wyborczych. Ponadto będzie ów organ odpowiadać za nową funkcję informacyjną, badawczą i doradczą, gdzie, jak już wspomniano we wcześniejszym fragmencie niniejszej analizy, Komisja będzie miała za zadanie regulację internetowej reklamy politycznej w okresach wyborczych. Funkcje te zapewnią Komisji od samego początku centralną rolę w irlandzkim systemie wyborczym łącząc w sobie niezwykle szeroki zakres obowiązków[19].

W skład Komisji mają wejść urzędnicy publiczni doświadczeni w wykonywaniu funkcji wyborczych, a także eksperci wybrani w drodze konkursu publicznego, wnoszący szeroki wachlarz odpowiednich umiejętności i doświadczenia. *Novum* jest tutaj także wprowadzenie jednolitego, krajowego rejestru wyborczego oraz wdrożenie tymczasowej rejestracji dla osób w wieku 16-17 lat, która stałaby się aktywna przy skończeniu przez te osoby wieku 18 lat[20].

5. Skład oraz sposób powoływania członków Okręgowej Komisji Wyborczej

Zanim jednak dojdzie do ukonstytuowania się nowej, jakże wyczekiwanej przez polityków oraz zwykłych obywateli Irlandii, Komisji Wyborczej, obiecywanej jeszcze do końca roku 2021, funkcjami ochrony wyborów oraz procesów okołowyborczych zajmuje się wskazany wcześniej Okręgowa Komisja Wyborcza (ang. Constituency Commission, CC; ir. An Coimisiún um Thoghlaigh). Naczelnym

---

[17] *Increasing transparency and accountability through disclosure of political party and election-campaign funding,* w: *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and The Risk of Policy Capture*, OECD 2016, s.71.

[18] Ministers O'Brien and Noonan publish the General Scheme of the Electoral Reform Bill: https://www.gov.ie/en/press-release/0dfe8-ministers-obrien-and-noonan-publish-the-general-scheme-of-the-electoral-reform-bill/ [dostęp 14.06.2022].

[19] *Ibidem*.

[20] D. McConnell, *Government to introduce an electoral commission to clean up the way elections are run,* (11.06.2021), „Irish Examiner": https://www.irishexaminer.com/news/politics/arid-40311842.html [dostęp 14.06.2022].

zadaniem niezależnej od władzy politycznej CC jest doradztwo w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych przy wyborze członków do Dáil Éireann (niższej izby Oireachtas, parlamentu krajowego) oraz Parlamentu Europejskiego. Oczywiście jej funkcje się na tym nie kończą, co zostanie przybliżone poniżej, ale należy mieć tu na uwadze właśnie lukę prawną w systemie prawnym Irlandii, gdzie nie funkcjonuje, jak do tej pory, ogólnonarodowa, jednolita komisja wyborcza, a zatem demokratyczne zadania takiego brakującego organu musi posiadać inny urząd.

Każda okręgowa komisja wyborcza powstaje po przeanalizowaniu wyników spisu powszechnego oraz zgodnych w jego rezultacie danych statystycznych i demograficznych. Wówczas to składa się niewiążący prawnie, ale bardzo wartościowy w unikatowe i świeże dane, raport do Oireachtas, który to parlament wskazuje na utworzenie nowych komisji, zmianę okręgów starych czy nawet rozwiązanie tych, których istota istnienia się zdezaktualizowała. Odrębna, ale podobna w swoim zakresie funkcjonalnym, jest działająca od wyborów samorządowych w 1994 roku Komisja ds. Granic Obwodu Wyborczego (Local Electoral Area Boundary Committee). Jednak zgodnie z planowaną reformą wyborczą, Komisja Lokalna ma przestać istnieć.

Jak zostało to już wskazane, ewentualna prawna rewizja okręgów wyborczych jest dokonywana jest za pomocą ustawy przez sam Oireachtas. Warto w tym miejscu jest podać historyczny rys, co ma niebagatelne znaczenie przy tak drażliwej kwestii jak narodowość, etniczność i wyznanie ludności irlandzkiej. Historycznie taka parlamentarna ustawa była bowiem sporządzona przez ówczesny rząd w wyjątkowo niesprawiedliwy, a faworyzujący interesy własnej partii, sposób, co jak można łatwo przewidzieć, prowadziło do częstych zarzutów opozycji o przestępstwo zwane w politologii gerrymandering. Gerrymandering, a czasem używany także w język polskim zwrot „gerrymanderka", to celowy zabieg manipulowania przebiegiem oraz wyznaczaniem granic okręgów wyborczych, w taki sposób, aby uzyskać dla swojej partii politycznej najbardziej korzystny wynik wyborczy[21].

To właśnie znowelizowana ustawa o wyborach z 1959 roku została skreślona dwa lata później przez Sąd Najwyższy Irlandii, gdyż ten uznał ją jako sprzeczną z Konstytucją. Bezwzględnie głównym powodem okazał się nadmierny, a przez to szkodliwy dla demokracji i realnego oddania zamieszkania populacji, niewłaściwy podział lokalnych okręgów wyborczych. Kolejne ustawy wyborcze, także poczynione naprędce, bez *vacatio legis* czy konsultacji społecznych, nie wspominając już o rzeczowym poleganiu na danych uzyskanych podczas narodowego spisu powszechnego, uchwalono w 1961 oraz 1974 roku w celu zmanipulowania wielkością okręgów wyborczych. W pierwszych latach po przystąpieniu

[21] P. Domański, *Słownik organizacyjno-konferencyjny polsko-angielski,* Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 97; A. Heywood, *Politologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s.379.

Irlandii do ówczesnych Wspólnot Europejskich zmiany wyborcze musiałby być już tworzone zgodnie z prawem unijnym, a wszelkie procesy demokratyczne podlegały uważnej analizie organów w Brukseli. Wówczas to, w 1977 roku, Premier Irlandii (Taoiseach) Jack Lynch obiecał, że odtąd jakiekolwiek zmiany granic lokalnych okręgów wyborczych będą już uwzględniać zalecenia niezależnej komisji. Dzięki raportowi takich komisji oraz ich szczegółowym raportom podczas wyborów w 1977 roku można było wykorzystać zdobyte informacje w kolejnych wyborach dwa lata później. Jednakże taki system funkcjonował *ad hoc*, brakowało bowiem specjalistycznego organu, powołanego najlepiej w ramach ustawy. Dopiero zaś z wejściem w życie obowiązującej współcześnie Ordynacji Wyborczej z 1997 roku nadano Komisji Okręgowej (CC) status ustawowy z enumeratywnie ustalonym zakresem uprawnień.

Zapis Ordynacji Wyborczej Irlandii, w swoim Artykule 2 ustęp 1 wskazuje *expressis verbis*, iż dopiero po ogłoszeniu przez Główny Urząd Statystyczny (Central Statistics Office), odpowiedzialnego za przeprowadzenie spisu ludności, a który to Urząd sporządza miarodajny i wiążący protokół ze spisu, gdzie ludność państwa sklasyfikowana jest według obszaru zamieszkania, minister, w drodze rozporządzenia, powołuje komisję („a Constituency Commission") do pełnienia funkcji przypisanej jej w niniejszej części ustawy. Członkowie CC są niezależni w ramach pełnienia nadanych im Ustawą funkcji wyborczych. Wszelkie zaś wnioski, zmiany, sugestie mają być niezwłocznie wniesione do Parlamentu Irlandii celem ich natychmiastowego rozpatrzenia, bez zbędnej zwłoki[22].

Ordynacja Wyborcza w Artykule 7 przewiduje enumeratywnie wymienione członkostwo w CC, a zatem wszelkie zmiany w tym zakresie musza się odbyć jedynie na drodze legislacyjnej, gdzie politycy czy inne grupy nie mają prawa dodać czy usunąć danego członka wyznaczonego przez racjonalnego ustawodawcę. Komisja ma posiadać 5 członków. Jej przewodniczącym musi zostać sędzia Sądu Najwyższego (ang. Supreme Court) lub po uzgodnieniu tego faktu z prezesem Sądu Okręgowego (sądu I instancji) (ang. high court), jeden z sędziów tego sądu. Pozostałymi członkami komisji są Rzecznik Praw Obywatelskich (ang. Ombudsman), Sekretarz Generalny Departamentu Środowiska, a także po jednym urzędniku z obu izb parlamentu, tj. z Dáil oraz Seanad. Wprowadzono także obowiązek regularnych raportów z prac Komisji skierowanych do Marszałka Dáil (irl. Ceann Comhairle), gdzie osoba ta decyduje o powołaniu przewodniczącego CC.

Marszałek może zatem, z powodu złego stanu zdrowia lub innej uzasadnionej przyczyny, która uniemożliwia pełnienie funkcji przewodniczącego, zlecić Prezesowi Sądu Najwyższego wyznaczenie innego sędziego Sądu Najwyższego lub, po konsultacji z Prezesem Sądu Najwyższego, wyznaczyć innego sędziego

[22] Artykuł 5, ustęp 3 Ordynacji Wyborczej.

Sądu okręgowego na członka i przewodniczącego Komisji[23]. W przypadku, gdy urząd członka komisji pozostaje wolny, a czas niezdolności do pracy poprzedniego członka się wydłuża, wówczas Minister może powołać na to stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, dyrektora biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Sekretarza Generalnego Departamentu Środowiska, innego urzędnika z tego departamentu, który posiada kompetencje urzędnika państwowego spełniając wymogi ustawy Civil Service Regulation Act z 1956 roku, urzędnika Dáil, asystenta urzędnika Dáil, urzędnika Seanad czy wreszcie asystenta urzędnika Seanad. Wówczas tak nadane osoby pozostają członkami CC do czasu zapoznania się z najnowszym raportem Komisji[24]. Wreszcie, w przypadku skończenia pracy czy kadencji na swoim pierwotnym stanowisku, powołany przez Ministra członek nie traci swojego członkostwa w Komisji, ale pracuje w niej do czasu, aż Minister wyda rozporządzenia w tej sprawie[25].

Raport, o którym mowa, musi być złożony nie później niż 6 miesięcy po ukonstytuowaniu się Komisji. Meldunek do Marszałka musi zawierać zalecenia Komisji w odniesieniu do okręgów wyborczych w wyborach zarówno parlamentarnych (wyborach członków Dáilu), jak również wszelkie sugestie, wnioski czy zmiany w tych okręgach, które Komisja uzna za właściwe. Natomiast sprawozdanie zawierające zalecenia Komisji w odniesieniu do okręgów wyborczych przy wyborach przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego oraz wszelkie sugestie, wnioski czy zmiany w tych okręgach, które Komisja uzna za właściwe, także musi być złożony do Marszałka, choć dopuszcza się tu oficjalne uznanie CC, iż ta nie widzi zasadności wprowadzenia jakiejkolwiek zmiany, a obowiązujące ustalenia administracyjne są adekwatne do aktualnych potrzeb[26].

Po przedstawieniu przez Okręgową Komisję Wyborczą wskazanych obowiązkowych sprawozdań, Komisja ulega rozwiązaniu. Niezwłocznie także po otrzymaniu sprawozdania od CC, Marszałek Dáil złoży sprawozdanie w każdej z dwóch Izb Oireachtas[27].

6. Prawa i immunitet a zadania oraz *incompatibilitas* członków Okręgowej Komisji Wyborczej

Zgodnie z Artykułem 6 Ordynacji Wyborczej, która wymienia funkcje CC, jej naczelnymi zadaniami jest sporządzanie raportów na okazję wyborów parlamentarnych oraz do Parlamentu Europejskiego. Każdy lokalny okręg wyborczy musi być precyzyjnie wyznaczony, zarówno jeśli chodzi o jego geograficzny wymiar, geofizyczne cechy, co ma niebagatelne znaczenie przy wyspiarskim

[23] Artykuł 8, ustęp 1, litera a Ordynacji Wyborczej.
[24] Artykuł 8, ustęp 2 Ordynacji Wyborczej.
[25] Artykuł 8, ustęp 3 Ordynacji Wyborczej.
[26] Artykuł 9, ustęp 1-2 Ordynacji Wyborczej.
[27] Artykuł 9, ustęp 3-4 Ordynacji Wyborczej.

charakterze państwa[28]. Poza tym, Ustawa wskazuje Okręgowej Komisji Wyborczej na inne zjawiska, która ta musi wziąć po uwagę przy wyznaczaniu owych okręgów. Otóż całkowita liczna członków Dáil, zgodnie z Artykułem 16 Konstytucji Irlandii to nie mniej niż 164 oraz nie więcej niż 168 osób. Każdy z okręgów wyłania 3, 4 bądź 5 deputowanych. Ordynacja ostrzega o trudności oraz poważnych konsekwencjach, jakie niesie za sobą złamanie granic okręgu wyborczego, stąd podkreśla jego trzymanie się, na ile tylko jest to praktycznie możliwe[29]. Tutaj widnieje także zapis ostrzegający, a niejako także prawnie chroniący przed gerrymanderką, gdzie racjonalny ustawodawca wskazuje na absolutną konieczność złożenia każdego okręgu wyborczego z przylegających do siebie geograficznie terenów[30].

Aby uchronić proces demokracji, przejawiający się także w przebiegu wyborczym, Ordynacja Wyborcza wskazuje na aksjologiczną wyższość utrzymania *status quo* nad nadmiernymi, niepraktycznymi próbami wprowadzania zmian, które mogą jedynie powodować dyskomfort, zamieszanie i niezrozumienie obywateli, a tym samym skutecznie zniechęcić ich do udział w demokracji. Z wszelkimi bowiem zastrzeżeniami postanowień części II Ustawy, Komisja ma dążyć do utrzymania ciągłości w odniesieniu do układu okręgów wyborczych[31].

W odniesieniu zaś do wyborów europejskich, zgodnie z postanowieniami traktatu akcesyjnego między Republiką Irlandii a ówczesnymi Wspólnotami Europejskimi, obecną Unią Europejską, państwo irlandzkie wyłania 15 deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Liczba ta może jednak ulec zmianie na podstawie bilateralnych uzgodnień. To właśnie liczba europarlamentarzystów, a także przygotowanie, przebieg i rozliczenie wyborów europejskich są podobnie zadaniem Okręgowej Komisji Wyborczej. Ważne jest utaj zapewnienie pełnej reprezentacji krajowej, z każdego okręgu, a nie tylko największych miast, co zapewnia przepis Artykułu 6, ustęp 3, litera b Ustawy.

Ciekawym z punktu widzenia komparatystyki prawnej wydaje się być zagadnienie immunitetu sędziowskiego oraz parlamentarnego, który nie jest tak ściśle rozumiany w kulturze prawnej państw Zachodu, a zwłaszcza tych, które operują w systemie *common law* bądź, jak Irlandii właśnie, w systemie mieszanym, wywodzącym się *nomen omen* z porządku precedensowego. Słowo immunitet czy prawa członków Okręgowej Komisji Wyborczej nie występują w ustawach, jako że przyjmuje się, iż urzędnicy wyborczy mają służyć państwu i jego obywatelom, a wszelkie narzędzia, tak prawne, instytucjonalne czy finansowe, zostały im przydzielone do pełnego, a zatem efektywnego, pełnienia swojej ustawowej funkcji. Nic ponad to. Dlatego też tak trudno jest polskiemu czytelnikom zrozumieć brak jednolicie wyrażonych praw bądź przywilejów członków

---

28 Artykuł 6, ustęp 2, litera e Ordynacji Wyborczej.
29 Artykuł 6, ustęp 2, litera c Ordynacji Wyborczej.
30 Artykuł 6, ustęp 2, litera d Ordynacji Wyborczej.
31 Artykuł 6, ustęp 2, litera f Ordynacji Wyborczej.

Komisji, immunitetu sędziowskiego czy parlamentarnego, gdyż jako taki *per se* on nie istnieje w innych porządkach prawnych, a już na pewno w omawianym przypadku Irlandii i jej systemu ordynacji wyborczej oraz organów stojących na straży tegoż procesu.

Wreszcie, aby sprecyzować istnienie bądź nieistnienie immunitetu, kolejne orzeczenia sądów zdają się jednoznacznie przeważać brak tegoż przywileju. Pisze o tym m.in. Tom Hickey, profesor ze Szkoły Prawa i Zarządzania na Miejskim Uniwersytecie w Dublinie (School of Law and Government, Dublin City University). Wskazuje on na dwie normy wyrażone w Konstytucji Irlandii. Artykuł 15, ustęp 10 stanowi, iż każda Izba Parlamentu uchwala własne regulaminy, włącznie z własnymi uprawnieniami do nakładania kar za ich naruszenie oraz jest uprawniona do zapewnienia wolności debaty, do ochrony swoich oficjalnych dokumentów oraz prywatnych dokumentów swoich członków oraz do ochrony siebie i swoich członków przeciwko jakiejkolwiek osobie lub osobom ingerującym lub próbującym skorumpować jego członków w wykonywaniu ich obowiązków[32]. Oznacza to zatem rzeczywistą ochronę prawną ze strony instytucji, zamiast rozumianych w polskim systemie prawnym „immunitetów i przywilejów"[33].

Odnośnie zaś do *incompatibilitas*, Artykuł 8, ustęp 1, litera a Ordynacji Wyborczej, wskazuje, iż niemożliwym jest łączenie dwóch funkcji - odpowiednio sędziego, Rzecznika Praw Obywatelskich, urzędnika jednej z izb parlamentarnych z funkcją członka Okręgowej Komisji Wyborczej. Osoba nie musi zrzekać się swoich funkcji (tu celowo podaje się określenie „funkcji" zamiast „przywilejów", co wynika z omówionej kwestii immunitetu w systemie irlandzkim w poprzednim akapicie niniejszej analizy). Rozumie się bowiem *per se*, iż członek CC przestaje pełnić swoje poprzednio sprawowane funkcję, m.in. sędziego Sądu Najwyższego lub Sądu Wyższego, do czasu rozpatrzenia sprawozdań Komisji.[34] Oznacza to zatem, iż z końcem trwania prac Komisji w jej dotychczasowym składzie, członkowie powracają na stare stanowiska, w przypadku trwania ich kadencji, lub też, w przypadku skończenia ich kadencji podczas sprawowania swoich podstawowych funkcji, są oni zwolnieni całkowicie z obu funkcji państwowych.

---

[32] T. Hickey, *The weakening of parliamentary immunity by the Irish Supreme Court*, (2.06.2020) „U.K. Constitutional Law Blog": https://ukconstitutionallaw.org/2020/06/02/tom-hickey-the-weakening-of-parliamentary-immunity-by-the-irish-supreme-court/ [dostęp 14.06.2022].

[33] Por. E. Bulmer, *Judicial Tenure, Removal, Immunity and Accountability: International IDEA, Constitution-Building Primer*, 2017 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).

[34] Artykuł 8, ustęp 1, litera b Ordynacji Wyborczej.

7. Organizacja działania Okręgowej Komisji Wyborczej

Organizacja działania Okręgowej Komisji Wyborczej została rozszerzona o możliwość zapraszania do nadsyłania do niej wniosków oraz sugestii w sprawie wyznaczania okręgów wyborczych, których to następne tymczasowe wyznaczanie jest przecież głównym celem składania raportów przez CC do Marszałka Izby Niższej. Bo choć owe wnioski nie są dla Komisji zobowiązujące, stanowią bez wątpienia cenne źródło wiedzy o problemach czy niedomaganiach danej wspólnoty lokalnej, która wszak musi mieć zapewniony tożsamy udział w sprawowaniu demokracji jak każda inna społeczność na terenie Irlandii.

Okręgowa Komisja Wyborcza zobligowana jest tak szybko jak to możliwe po jej utworzeniu ogłosić publicznie swój zamiar sporządzenia sprawozdań. Dotyczą one przede wszystkim, jak było to już wskazywane, okręgów wyborczych podczas wyborów parlamentarnych oraz europejskich[35]. Bez zbędnej zwłoki Komisja przygotuje dwa oświadczenie. Pierwsze z nich ma określać odpowiednie przepisy Konstytucji Irlandii w odniesieniu do okręgów wyborczych w wyborach do Dáil. Przepisy te Komisja zobowiązana jest uwzględnić przy dalszym, finalnym już sporządzaniu sprawozdania na podstawie wcześniej opisywanego Artykułu 6, ustęp 1, litera a Ordynacji Wyborczej. Drugie zaś oświadczenie ma być oparte na liczbie ludności ustalonej w ramach powszechnego spisu ludności, który to cenzus przeprowadził Główny Urząd Statystyczny ostatnio przed powołaniem Komisji. Ma to niebagatelne znaczenie, gdyż taki dokument zostaje w tym momencie ustawowo zobligowany do uwzględnienia danych pochodzących z oficjalnie przeprowadzonego spisu ludności, który to wykazuje na liczbę, granice i wszelkie inne istotne dane potrzebne do powołania okręgów wyborczych, obowiązujących zarówno w wyborach krajowych, jak i europejskich[36]. Można zatem potraktować ten przepis Ordynacji Wyborczej jako dodatkowe prawne zabezpieczenie nadzoru prac CC, która nie może samodzielnie sprawować swoich funkcji, ale musi funkcjonować w ramach i na podstawie prawa – Konstytucji oraz innych przepisów prawa krajowego.

Dodatkowo, oświadczenia te muszą zawierać takie dane, jak liczba członków lub przedstawicieli w każdej komisji lokalnej, liczba ludności każdego okręgu wyborczego, skład procentowy ludność przypadający na jednego członka lub przedstawiciela komisji wyborczej, oraz procentowe zróżnicowanie liczby ludności na członka lub przedstawiciela, w zależności od przypadku, z uwzględnieniem danego okręgu wyborczego w stosunku do średniej krajowej liczby ludności przypadającej na członka lub przedstawiciela komisji[37].

Dodatkowym zabezpieczaniem przebiegu procesu wyborczego jest publiczna transparentność działań, gdzie Ordynacja Wyborcza wyraźnie skazuje, iż

---

35 Artykuł 10, ustęp 1 Ordynacji Wyborczej.

36 Artykuł 10, ustęp 2, litera a Ordynacji Wyborczej.

37 Artykuł 10, ustęp 2, litera a, I-IV Ordynacji Wyborczej.

Okręgowa Komisja Wyborcza winna jest dostarczyć na żądanie każdej osobie, bez względu, czy jest to osoba fizyczna czy prawna, organizacja pozarządowa czy organ publiczny, kopię oświadczeń, o których mowa w powyższym wyliczeniu[38].

Ponadto, Komisja zobowiązana jest rozpatrzyć wszelkie wnioski zewnętrzne, które to będą dotyczyły procesów okołowyborczych[39]. Wnioski otrzymane przez CC w terminie określonym w zawiadomieniu, mogą [oznacza to, że nie muszą] być skontrolowane w takim miejscu i czasie, jaki zostanie określony w owym zawiadomieniu, a ich kopia czy wyciągi z nich mogą zostać pobrane za minimalną opłatą – zgodnie z zapisem Ustawy: „opłatą nieprzekraczającą uzasadnionych kosztów kopiowania][40].

Komisja rozpatruje każde przedłożone jej zgłoszenie zgodnie z takim zawiadomieniem, a zarówno zgłoszenia, jak i przebieg jego rozpatrzenia wraz z wynikiem końcowym – odpowiedzią na wniosek – są otwarte do wglądu publicznego. Tu Komisja także określi czas i miejsce, a także warunki takiego oddania do wglądu w akta sprawy, umożliwi kopiowanie ich dla osób zainteresowanych, także biorąc pod uwagę ceny kopiowania[41]. Choć ten szczegół opłaty za kopiowanie wydaje się być mało istotny, jest on dwukrotnie powtórzony w treści Ordynacji Wyborczej. Trzeba mieć jednak świadomość, iż wniosków przed, podczas i po głosowaniu może być całe multum, a zatem i odpowiedzi na nie będą się mnożyć, a dodatkowo osoby zainteresowane treścią rozpatrzonych wniosków mogą się multiplikować, gdyż ludność zostanie dodatkowo zainteresowania przebiegiem wyborów czy jego ewentualnymi nieścisłościami, a koniec końców nie tylko sam wnioskodawca będzie chciał zapoznać się z treścią odpowiedzi na złożony wniosek do Okręgowej Komisji Wyborczej.

Wreszcie to nie Komisja, a sam Minister Finansów Irlandii przewidzi koszty i przebieg poboru opłat wskazany przy kopiowaniu wniosków publicznych i odpowiedzi na nie[42]. Ma to zapewne dodatkowo zapewnić transparentność oraz przystępność prac CC.

8. Personel pomocniczy w ramach pracy wyborczej

Irlandia to stosunkowo mało liczne państwo. Na lipiec 2021 roku szacuje się, iż Republikę zamieszkiwało 5 224 884 osób. Poziom urbanizacji państwa to aż prawie 64%. Rozkład populacji jest ważony na wschodnią stronę Wyspy, co nie może dziwić ze względu na historię państwowości tego państwa, jego ścisłych związków z potężnym i jedynym sąsiadem – Wielką Brytanią. Największa koncentracja ludności, tak rodzimej, jak i napływowej, znajduje

38 Artykuł 10, ustęp 2, litera b Ordynacji Wyborczej.
39 Artykuł 10, ustęp 4 Ordynacji Wyborczej.
40 Artykuł 10, ustęp 3, litera c Ordynacji Wyborczej.
41 Artykuł 10, ustęp 5 Ordynacji Wyborczej.
42 Artykuł 10, ustęp 6 Ordynacji Wyborczej.

się w Dublinie oraz w hrabstwach wokół stolicy. Zaś populacje na zachodniej stronie Wyspy Irlandia są małe ze względu na trudne do zamieszkania, zabudowania i utrzymania się tereny górskie, niełatwy morski klimat atlantycki, gorszą jakościowo glebę, brak dobrych tras transportowych i wreszcie mniejsze możliwości zatrudnienia[43].

Mając na uwadze powyższe, a także liczbę osób niezdolnych do głosowania, czy to przez nieosiągnięcie ustawowego wieku 18 roku życia, problemy zdrowotne bądź inne, trwale bądź chwilowo uniemożliwiające oddanie głosu, a także wyjazd stały czy tymczasowy poza granice Irlandii, nie należy spodziewać się dużej (w relatywnym tego słowa znaczeniu, np. dla porównania z 39-milionową Polską) liczby osób uczestniczących w głosowaniu. Dlatego też w irlandzkim systemie wyborczym nie istnieją organy wyborcze dodatkowe, pomocnicze czy terenowe.

Owszem, Ordynacja Wyborcza przewiduje usługi personelu dodatkowego. Otóż Minister Mieszkalnictwa, Samorządu Lokalnego i Dziedzictwa może udostępnić Okręgowej Komisji Wyborczej możliwość oddelegowania tymczasowego własnego personelu. Jednak takie zapotrzebowanie musi wyjść od samej Komisja, która to ma najlepszą widzę kogo, gdzie i kiedy jej potrzeba do pełnego, tj. zgodnego z prawem i efektywnego, sprawowania powierzonych jej ustawowo funkcji. Dyrektor Generalny Głównego Urzędu Statystycznego, a także Dyrektor Generalny Badania Stanu Uzbrojenia (ang. Ordnance Survey Ireland, irl. Suirbhéireacht Ordanáis Éireann)[44], na wniosek złożony w ich imieniu, udzielają Okręgowej Komisji Wyborczej nieodpłatnie takiej pomocy, jakiej Komisja może potrzebować w celu wykonania przydzielonych jej funkcji[45].

9. Zabezpieczenie uczciwości, jasności, przejrzystości i dostępności działań Komisji

Ordynacja Wyborcza z 1997 roku, wciąż jedyny obowiązujący zbiór przepisów zabezpieczających proces głosowania oraz powołujący do życia wyłączny, jak do tej pory, organ odpowiedzialny za sprawowanie nadzoru nad przebiegiem wyborów – Okręgowej Komisji Wyborczej, jedynie w kilku paragrafach odwołuje się do działań w zakresie zapewnienia uczciwości procesu wyborczego. Wszak nie ma innych instytucji wyborczych poza CC, a zatem wszelkie podziały związane z kompetencjami nie mogą być rozważane na gruncie systemu prawnego Irlandii.

Pierwszym zabezpieczeniem uczciwości, jasności, przejrzystości i dostępności działań Komisji oraz całego procesu wyborczego na terenie Irlandii jest ścisły wgląd w wydatki pracy członków CC. Artykuł 12 Ustawy wskazuje na

---

43 Central Intelligence Agency, World Fact Book: Ireland: https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/ireland/#people-and-society [dostęp 14.06.2022].

44 Strona internetowa Ordnance Survey Ireland: https://osi.ie/ [dostęp 14.06.2022].

45 Artykuł 11, ustęp 2 Ordynacji Wyborczej.

konieczność zachowania rozsądku przy wydatkowaniu publicznych pieniędzy. Wszelkie bowiem wydatki Okręgowej Komisji Wyborczej, w tym koszty podróży i inne wydatki członków Komisji, finansowane są przez środki przekazywane przez Oireachtas. Podlegają one jednak formalnym warunkom określonym przez Ministra Mieszkalnictwa, Samorządu Lokalnego i Dziedzictwa za zgodą Ministra Finansów.

Co zaś się tyczy zasady niezależności oraz niezawisłości tegoż organu wyborczego to także sama Ordynacja Wyborcza reguluje. Otóż ustawowa zasada samostanowienia o swoim działaniu oraz uchwalaniu własnych, wewnętrznych rozporządzeń wskazuje, iż jest to konieczne do sprawnego funkcjonowanie CC, celem pełnego i efektywnego realizowania nałożonych na Komisję ustawowo zadań[46].

Kolejną istotną zasadą sprawnego i przejrzystego funkcjonowania Komisji celem zapewnienia uczciwości procesu wyborczego jest zasada tajności, ujęta w treści Ustawy jako zakaz ujawniania informacji. Żadna osoba, bez względu na jej wrodzony charakter, tj. osoba fizyczna czy prawna, organizacja pozarządowa czy organ władzy publicznej, nie może, bez zgody samej Okręgowej Komisji Wyborczej, ujawniać żadnej innej osobie żadnych informacji uzyskanych podczas prac Komisji czy podczas pełnienia funkcji członka Komisji. Dotyczy to także pracy osoby z personelu dodatkowego, której usługi są udostępniane za zgodą Ministra Mieszkalnictwa, Samorządu Lokalnego i Dziedzictwa, aby oddelegować tymczasowo własny personel za wcześniejszym wyrażeniem oficjalnego pisma ze strony CC o takowym zapotrzebowaniu.

Osoba, która narusza powyższy ustęp jest winna wykroczenia i podlega karze grzywny w wysokości nieprzekraczającej 1000 funtów[47].

Usprawnieniami działań w zakresie zapewnienia uczciwości procesu wyborczego ma zająć się nowo powołana Komisja Wyborcza, w ramach rozpoczętej w 2020 roku reformy rządowej, w tym także i reformy wyborczej. Powszechnie wyczekiwana reforma jest zatem źródłem wielu dyskusji tak politycznych, jak i społecznych. Irlandzka Komisja Praw Człowieka i Równości (Irish Human Rights and Equality Commission) jest zarówno krajową instytucją ochrony praw człowieka, jak i krajowym organem ds. równości w Irlandii, ustanowionym na mocy irlandzkiej Ustawy o Komisji Praw Człowieka i Równości z 2014 roku. Komisja posiada zatem ustawowy mandat do kontrolowania adekwatności i skuteczności prawa w jego przebiegu teoretycznym, jak i praktycznym, jak również do w kierowania zaleceń dla rządu dotyczących wzmocnienia, ochrony i przestrzegania praw człowieka oraz równości w państwie, w tym także w aspekcie procesu wyborczego.

---

[46] Reguluje to Artykuł 13 Ordynacji Wyborczej.

[47] Artykuł 14 Ordynacji Wyborczej. Irlandia jako jedno z pierwszych państw ówczesnych Wspólnot Europejskich, przyjęła walutę Euro w 1999 roku, a zatem w dwa lata po wejściu w życie omawianej ustawy.

Irlandzka Komisja Praw Człowieka i Równości przeprowadziła konsultacje społeczne na terenie Irlandii w sprawie analizy wpływu regulacji na powołanie Komisji Wyborczej. Tym samym wezwała ona rząd w Dublinie do przyspieszenia powołania planowanej Komisji Wyborczej na podstawie przeprowadzonej najpierw pełnej i zgodnej z prawem państwowym implementacji w drodze legislacyjnej. Komisja uszeregowała, a następnie umotywowała owe żądania społeczeństwa irlandzkiego w kilku puntach: poprawienie standardów w dyskursie politycznym, poszerzenie prawa do uczestniczenia w życiu publicznym w rozumieniu krajowym i międzynarodowym przez obywatela Irlandii, ostateczne uregulowanie kwestii dotyczących internetowej reklamy politycznej oraz umożliwienie rozwoju polityki opartej na faktach i dowodach, szczególnie w odniesieniu do promowania równego udziału wszystkich grup w procesie demokratycznym Irlandii[48].

10. Kontrola finansowania prac Komisji

Kontrola jest bodaj najczulszym punktem w całej luce prawnej, jaką posiada obecny system prawny Irlandii w swoim wyborczym dziale. Jako, że jak do tej pory nie powołano krajowej, jednolitej instytucji Komisji Wyborczej, a od dekad funkcjonuje omawiany w niniejszej analizie organ o nazwie Okręgowa Komisja Wyborcza, wszelka kontrola wydaje się rozmyta, a odpowiedzialność nieostra czy mglista. Bo choć z jednej strony członkowie 5-osobowej CC nie przestają być osobami publicznymi, acz *de iure* nie mają prawa łączyć swoich dawnych urzędów z nowym stanowiskiem członka Komisji, to *de facto* wciąż odpowiedzialni oni są przed podległymi sobie departamentami.

Dlatego tak ważne jest, aby uprawomocnić jasny, czytelny, transparenty i prawomocny proces demokratyzacji w Irlandii, w tym umieszczenie konkretnego wskazanie w Ordynacji Wyborczej (starej, znowelizowanej bądź całkowicie nowej) organu kontrolującego proces wyborów, a także nakładającego ewentualne kary czy sankcje za wszelkie nieścisłości bądź celowe wykroczenia wyborcze. Stąd prace na powstaniem naczelnej Komisji Wyborczej są tak istotne z punktu widzenia ustrojowego, ale i wysoce wyczekiwane społecznie. Tu, nie bez kozery, należy upatrywać wzorowania się irlandzkich ustawodawców na swoich sąsiadach – Brytyjczykach, na których to wszak systemie prawnym został zbudowany porządek prawny Irlandii. Bo choć oficjalnie trudno usłyszeć od Irlandczyka o dziedzictwie, jakie pozostawili po sobie najeźdźcy, a następnie okupanci z Wielkiej

[48] Irish Human Rights and Equality Commission, *Response to the Public Consultation on a Regulatory Impact Analysis on the Establishment of an Electoral Commission, Recommendations on the Establishment of an Electoral Commission*, March 2019.

Brytanii[49], to nie sposób nie zauważyć bezpośredniego naśladownictwa mechanizmów czy regulacji prawnych.

Brytyjska Komisja Wyborcza, a zatem model, jaki ma funkcjonować jeszcze pod koniec roku 2021 w Irlandii, posiada szerokie kompetencji zarówno kontrolne, związane z bieżącym i dokładnym monitoringiem, ale także doradztwem dla rządu, organów publicznych, czy wreszcie, podobnie jak Australijska Komisja Wyborcza, kompetencje edukacyjne, proaktywne i informacyjne. Główna rola Komisji Wyborczej, stojącej na straży procesów wyborczych oraz praworządności i przejrzystości głosowania (obecnie w Wielkiej Brytanii, a już niebawem także i w Irlandii) to rejestracji partii politycznych, monitorowanie i publikowanie znaczących darowizn na rzecz partii politycznych, regulowanie wydatków partii na kampanie wyborcze czy referendalne, sporządzanie sprawozdań z przebiegu każdych wyborów i referendów, bieżący przegląd prawa i procedur wyborczych, dogłębne, wielodyscyplinarne doradzanie rządowi w sprawie ewentualnych koniecznych zmian, promowanie świadomości społecznej na temat systemów wyborczych oraz istoty demokracji pośredniej i bezpośredniej, a wreszcie także i ewentualna rewizja granic wyborczych[50].

11. Efektywność działania Komisji

Należy jednoznacznie przyznać, iż obecny system wyborczy w Irlandii ma wiele luk prawnych, które z wielu powodów, na czele których wysuwa się ten o znamionach politycznych a nie prawnych *sensu stricte*, nie zostały wciąż uzupełnione. Proponowana ogólnonarodowa, jednolita Komisja Wyborcza ma być niezależna od rządu i ma podlegać bezpośrednio Oireachtas. Ma się ona składać z 7 do 9 członków, w tym przewodniczącego. Jej kompetencje mają być szerokie, według planów polityków Departamentu odpowiedzialnego za kwestie związane z wyborami. Komisja ma przejąć bowiem funkcje pełnione obecnie przez komisje referendalne (organy tymczasowe, utworzone *ad hoc* przed referendum, które istnieją dopiero od 1995 roku w celu dostarczania bezstronnych informacji na temat irlandzkich referendów konstytucyjnych), okręgowe komisje wyborcze (tu także jest bezpośredni odpowiednik do fundujących w brytyjskim systemie komisji granicznych, Boundary Commissions), by wreszcie doradzać w sprawie demarkacji granic okręgów wyborczych. Kolejną kompetencją ma być nadzór nad ogólnonarodowym rejestrem wyborców i bieżące rejestrowanie partii politycznych[51].

---

[49] O czym przekonała się osobiście Autorka podczas swojej pracy w Irlandii w latach 2018-2019.

[50] Department for the Environment, Community and Local Government, *Fourth Report of the Convention on the Constitution, Dáil Electoral System*, August 2013.

[51] M. Palese, An independent Electoral Commission for Ireland – A step forward for democracy (12.01.2021), „Electoral Reform Society": https://www.electoral-reform.org.

Dodatkowo, celem zapewnienia efektywności działania, nowa Komisja będzie miała innowacyjne, niestandardowe publiczne funkcje informacyjne, badawcze i doradcze w sprawach wyborczych, w ramach, których nadrzędny organ ten będzie odpowiedzialny za edukację wyborców, zachęcanie wyborców do udziału w wyborach oraz referendach, ale także ustawodawcze doradzanie rządowi i parlamentowi w sprawie pełnej i skutecznej implementacji reformy prawa wyborczego[52]. Jak można oczekiwać, owa funkcja edukacyjna skierowana będzie przede wszystkim na rozbudzanie postaw obywatelskich, a zatem względem młodych wyborców oraz uczniów szkół średnich, niedługo przez osiągnięciem przez nich pełnoletności. I choć trudno sobie wyobrazić przełożenie takich kompetencji edukacyjnych na polskie realia, gdzie Państwowa Komisja Wyborcza miałaby prowadzić zajęcia w polskich liceach i technikach, to należy przyznać rację zasadności kształtowania tak istotnych w procesie demokracji postaw już od najmłodszych lat.

Co równie ciekawe, nowa irlandzka Komisja Wyborcza będzie odpowiedzialna za regulowanie internetowych reklam politycznych w okresach wyborczych, przy czym płatne reklamy polityczne będą musiały być wyraźnie oznaczone jako takie. Tutaj można wyobrazić sobie dodanie wyraźnego przypisu przy takiej wyskakującej w treści strony internetowej reklamy o treści „materiał pochodzący z komitetu wyborczego partii X" bądź „treść reklamy jest sponsorowana przez komitet wyborczy partii Y". Ogólny schemat projektu ustawy stanowi, iż internetowe reklamy polityczne będą musiały zawierać wyraźnie widoczny przycisk, ikonę, zakładkę bądź hiperłącze z frazą „reklama polityczna", odsyłające bezpośrednio do strony klarownie wyświetlającej wyborcze informacje.

Szczegółowe powiadomienie do Komisji Wyborczej musi jasno określać, kto zapłacił za reklamę, jakie kryteria zastosowano przy wyborze grupy docelowej oraz czy wcześniej użyto tej samej grupy docelowej, jaki jest całkowity koszt reklamy, w tym tworzenie treści oraz umieszczanie, wyświetlanie i promocji online, jaka jest liczba dni wyświetlania reklamy oraz ogólna liczba wyświetleń, wraz z dokładną liczbą interakcji użytkownika, a zatem kliknięć w link. Informacje o przejrzystości zawarte w ogłoszeniu mają być wreszcie wyświetlane przez platformę w czasie rzeczywistym, a po wygaśnięciu reklamy zostaną przeniesione do archiwum/biblioteki online, która ma być przechowywana przez co najmniej 7 lat, jako zasób miarodajnej i rzetelnej wiedzy dla badaczy, środowiska akademickiego, mediów, partii politycznych oraz innych zainteresowanych stron.[53]

---

uk/an-independent-electoral-commission-for-ireland-a-step-forward-for-democracy/ [dostęp 14.06.2022].

[52] Electoral Commission: https://www.gov.ie/en/publication/0a17c-electoral-commission/ [dostęp 14.06.2022].

[53] M. Palese, An independent Electoral Commission for Ireland – A step forward for democracy (12.01.2021), „Electoral Reform Society": https://www.electoral-reform.org.

Nowa Komisja Wyborcza dla Irlandii, wpisana w ogólnonarodowy projekt ustawy o reformie wyborczej, stanowi bardzo ambitną propozycję modernizacji, uproszczenia i konsolidacji prawa wyborczego w omawianym państwie. Jest to reforma, która zapełni tak oczywistą lukę w irlandzkim systemie prawnym, coś co powinno już dawno być przerobione przez mechanizmy ustrojowe, a co dziwnym zbiegiem okoliczności nie rzutowało ani na przyłączeniu Irlandii do ówczesnych struktur Wspólnot Europejskich, ani demokratycznego jej trwania już w organizacji międzynarodowej jaką jest Unia Europejską, która *nomen omen* miałaby pełne prawo nałożyć sankcje na Irlandię za brak organu kontrolującego proces wyborczy. Poza utworzeniem niezależnego organu wyborczego, ogólny schemat reformy rządowej zawiera również inne ważne obszary modernizacji. Proces rejestracji wyborców oraz komitetów wyborczych zostanie uproszczony dzięki opcji rejestracji online, co umożliwi wreszcie prowadzenie, aktualizację i ewentualną korektę rejestru w czasie rzeczywistym. Kolejnym *novum* jest inwestycja w przyszłe pokolenia, ich obywatelska edukacja, a także wpisywania już 16- i 17-latków do tymczasowego wpisu. Tak działania mają nie tylko wymiar logistyczny, aby ułatwić pracę systemu za rok czy dwa przy obsłudze już pełnoprawnych obywateli, ale przede wszystkim przygotować przyszłym wyborów do ich konstytucyjnych praw i obowiązków. Tutaj zatem można stwierdzić, iż Irlandia zdecydowała się na inwestycję w przyszłość. Ułatwienia w przeprowadzaniu wyborów korespondencyjnych czy przeprowadzonych całościowo online to wreszcie nie tylko troska o zapewnienie korzystania z praw demokratycznych swoim chorym obywatelom, a także tym z ludności, którzy nie są w stanie dotrzeć do lokali wyborczych, ale pragmatyczne pokłosie epidemii SARS-COV-2, która uwypukliła inne niż dotychczas problemy, ale i możliwości funkcjonowania państwa.

12. Opinia publiczna dotycząca prawidłowości procesu wyborczego

Jak zostało to już wskazane w treści niniejszej analizy, Irlandia to państwo stosunkowo małoliczne, gdyż ogół jej mieszkańców to nieco ponad 5 milionów, z czego, co naturalne, nie wszyscy posiadają prawo do głosowania. Osoby narodowości irlandzkiej stanowią prawie całość społeczeństwa (82,2%), z czego dodatkowo aż 78,3% populacji utożsamia się z religią chrześcijańską w denominacji katolickiej.[54] *A contrario,* Irlandię Północną, a zatem integralną część Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, zamieszkują osoby przyznające się do bycia protestantami (3/5 populacji) albo katolikami,

uk/an-independent-electoral-commission-for-ireland-a-step-forward-for-democracy/ [dostęp 30.08.2021].

[54] Central Intelligence Agency, World Fact Book: Ireland: https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/ireland/#people-and-society [dostęp 14.06.2022].

choć nie zawsze odpowiada to pochodzeniu etnicznemu – narodzinami w rodzinie irlandzkiej bądź brytyjskiej[55]. Odsetek deklarowanej wiary wydaje się jednak intrygujący wobec dwóch ostatnio przeprowadzonych referendów konstytucyjnych, odpowiednio w 2015 oraz 2019 roku. W maju 2015 roku ponad 62% Irlandczyków zagłosowało za zmianą Konstytucji, aby umożliwić gejom i lesbijkom zawieranie małżeństw. Był to zatem, co należy podkreślić z punktu komparatystyki prawnej, pierwszy kraj na świecie, który zalegalizował małżeństwa osób tej samej płci w powszechnym głosowaniu, właśnie w formie referendum konstytucyjnym[56]. Następnie, cztery lata później Irlandczycy przeważającą większością głosów zagłosowała za zniesieniem zakazu aborcji, w proporcji 66,4% do 33,6%. Referendum konstytucyjne, które odbyło się w maju 2019 roku zaowocowało miażdżącym zwycięstwem strony uchylającej tzw. Ósmą Poprawkę do Konstytucji, która przyznawała równe prawo do życia matce i nienarodzonemu dziecku[57].

Na marginesie rozważań o wyrazie opinii publicznej odnośnie do prawidłowości przebiegu procesów wyborczych należy wskazać, iż po ostatnim referendum przeprowadzonym w 2019 roku, już w trzy miesiące po nim, Papież Franciszek odwiedził Irlandię. Jak donosiły media oraz głosili zwykli obywatele[58], patriarcha zastał kraj, który dobitnie niszczy część spuścizny poprzedniej wizyty papieskiej. Mowa tu słynnej pielgrzymce Papieża Jana Pawła II w 1979 roku. Jego efektami było nie tylko statystycznie wyraźne odbite znamię nadania chłopcom imion John Paul, ale przede wszystkim legislacyjna obrona życia od jego poczęcia. Irlandzki parlament przeprowadził reformę konstytucyjną cztery lata po wizycie papieża wprowadzając właśnie ósmą poprawkę do konstytucji. Obecnie zatem obserwujemy całkowity zwrot w aksjologii społeczeństwa irlandzkiego, który wykorzystując mechanizmy demokracji bezpośredniej zmienia kształt sceny nie tylko politycznej, ale przede wszystkim obrazu całego społeczeństwa i wyznawanych przez niego wartości, już nie katolickich, konserwatywnych, ale liberalnych.[59] Należy przy tym pamiętać o kolejnej reformie przeprowadzonej w 2015 roku umożliwiającej parom jednopłciowym zawierać związki małżeńskie, której podstawą prawną stała się Ustawa o dzieciach i rodzinach (Children and Families Act 2015), a także nowelizacja prawa adopcyjnego w 2017 roku (poprzez Adoption Amendment Act 2017), która to ustawa zmieniła zapisy w Ustawie o dzieciach i rodzinach umożliwiając parom małżeńskim,

---

[55] Encyclopedia Britannica, *Northern Ireland*: https://www.britannica.com/place/Northern-Ireland [dostęp 14.06.2022].

[56] BBC News, *Huge Republic of Ireland vote for gay marriage* (23.05.2015): https://www.bbc.com/news/world-europe-32858501 [dostęp 14.06.2022].

[57] BBC News, *Irish abortion referendum: Ireland overturns abortion ban* (26.05.2019): https://www.bbc.com/news/world-europe-44256152 [dostęp 14.06.2022].

[58] O czym przekonała się Autorka obserwując wówczas zachowania społeczne w Irlandii.

[59] BBC, *Irish abortion result a seismic shift* (26.05.2019): https://www.bbc.com/news/world-europe-44263853 [dostęp 14.06.2022].

partnerskim lub żyjącym w konkubinacie (kohabitacji) ubieganie się o wspólną adopcję dziecka. Możliwe jest również ubieganie się o adopcję przez jednego wnioskodawca. W obu przypadkach nie ma znaczenia, jakiej orientacji seksualnej jest para bądź pojedynczy aplikant[60]. Podsumowując należy stwierdzić, iż Irlandczycy są bardzo zadowoleniu z procesów wyborczych, w jakich uczestniczą, gdyż ich wybory mają realne przełożenie na stan prawny, a następnie faktyczny, w jakim żyją.

12.1. Poziom zaufania wyborców do Okręgowej Komisji Wyborczej

Zgodnie z opisanym powyżej przebiegiem zmian legislacyjnych o tak daleko idącym wpływie na codziennie życie obywateli, jak sfera intymna, należy stwierdzić, iż poziom zaufania wyborców do organów odpowiedzialnych za organizację wyborów jest bardzo wysoki. Jednak, aby doprecyzować, kto według zwykłych Irlandczyków jest odpowiedzialny za ustanowienie głosowania, przebieg i jego kontrolę oraz ostateczne rozliczenie wyników należy oddać głos im samym. Z obserwacji Autorki oraz licznych wpisów na forach czy rozmów z Irlandczykami wynika, iż nie uważają oni, aby istniało osobne ciało wyborcze (co *nomen omen* jest prawdą, kiedy weźmie się pod uwagę plan reformy rządowej, która ma wreszcie prowadzić do systemu prawnego Irlandii naczelny organ wyborczy – Komisję Wyborczą). Niewielu ma nawet świadomość istnienia Okręgowych Komisji Wyborczych, owych CC, o których była mowa w pierwszej części analizy. Toteż, za jedyny organ odpowiedzialny za cały proces przeprowadzenia wyborów Irlandczycy uważają swój parlament – Oireachtas. Co warte przytoczenia, także sam bikameralny parlament w Dublinie na oficjalnej stronie wskazuje, choć nie *expressis verbis*, iż to on kontroluje ustalanie wyborów zgodnie z kadencyjnością poszczególnych izb oraz służby Prezydenta Republiki[61].

W podobnym tonie wypowiada się państwowa organizacja Rada Informacji Obywatelskiej (Citizens Information Board). Jest ona organem statutowym, który wspiera dostarczanie informacji, porad i orzecznictwa w szerokim zakresie usług publicznych oraz społecznych. Podaje ona, w zakładce o informacjach wyborczych: „Liczba radnych wybieranych do poszczególnych władz lokalnych może być różna. Minister Mieszkalnictwa, Samorządu Lokalnego i Dziedzictwa może podzielić każdy obszar miasta lub powiatu na mniejsze lokalne obszary wyborcze ustalając tym samym liczbę radnych, których można wybrać w każdym z tych obszarów wyborczych”[62].

---

60 LGBT Ireland, *Parenting*: https://lgbt.ie/get-information/parenting/ [dostęp 14.06.2022].

61 Por. Oireachtas, *Voting in Ireland*: https://www.oireachtas.ie/en/visit-and-learn/how-parliament-works/voting-in-ireland/ [dostęp 14.06.2022].

62 Citizens Information Board, *Local elections in Ireland:* https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/elections_and_referenda/local_elections/local_elections.html [dostęp 14.06.2022].

Stąd też, nie tyle o zaufaniu do organu odpowiedzialnego za proces wyborczy, gdyż jak wynika z niniejszej analizy wartość ta jest kompletnie rozmyta na poziomie systemowym i instytucjonalnym, można mówić o zaufaniu do władzy ustawodawczej w Irlandii. Jak pokazują międzynarodowe badania statystyczne, przeprowadzone na wielu społecznościach, naród irlandzki wypada poniżej średniej, z około 37% zaufaniem do swojego parlamentu[63]. Zdecydowanie niższe poparcie procentowe skierowane jest już względem polityków, co może dziwić, gdyż stanowią oni właśnie ogół deputowanych, czyli irlandzkich Teachta Dála.

12.2. Głosowanie tradycyjne i korespondencyjne a prawidłowość przeprowadzenia wyborów

Ostatnie wybory w 2019 roku, przeprowadzone jako połączone głosowanie na członków do Parlamentu Europejskiego oraz do lokalnych władzy, pokazały odejście od żywego zaangażowania się w kreowanie polityki tak najniższego szczebla, jak i polityki europejskiej. Pierwszy raz w historii wyborów w Republice Irlandii do urn wyborczych poszła najmniejsza ilość osób uprawnionych do głosowania – niecałe 65%[64]. Jest to o tyle ciekawe, iż jeszcze w referendach konstytucyjnych (o którym była mowa wcześniej, w sprawie małżeństw jednopłciowych oraz aborcji) padł rekordowy wynik frekwencji wyborczej ponad 70%[65]. Pokazuje to jednoznacznie, iż wyborcy Irlandzcy są bardziej zainteresowani sprawami społecznymi a już nie bardzo polityką lokalną czy międzynarodową.

Wyborcy w irlandzkim systemie wyborczym głosują tradycyjnie, tj. osobiście. Niemniej istnieje prawna możliwość głosowania korespondencyjnego w określonych przypadkach (np. ze względu na chorobę lub niepełnosprawność). Karta do głosowania, zarówno ta standardowa jak i do głosowania korespondencyjnego, zawiera listę wszystkich kandydatów w porządku alfabetycznym, a instrukcje wyborcze zapisane są w obu równoprawnych językach Republiki, tj. irlandzkim oraz angielskim. Na karcie do głosowania poza zdjęciem każdego kandydata (jaka to praktyka funkcjonuje od 1999 roku) podawana jest oczywiście jego

---

[63] S. Kumagai, F. Iorio, *Building Trust in Government through Citizen Engagement*, World Bank Group 2018; T. van der Meer, *In what we trust? A multi-level study into trust in parliament as an evaluation of state characteristics*, „International Review of Administrative Sciences" 2010/76(3).

[64] The Irish Times, *The Irish Times view on trust in politics: corroding democracy*: https://www.irishtimes.com/opinion/editorial/the-irish-times-view-on-trust-in-politics-corroding-democracy-1.4078310 [dostęp 14.06.2022].

[65] The Irish Times, *Abortion referendum: Turnout hits 70% in some areas as polls close*: https://www.irishtimes.com/news/politics/abortion-referendum-turnout-hits-70-in-some-areas-as-polls-close-1.3508248 [dostęp 14.06.2022].

bądź jej przynależność partyjna wraz z logo partii, adres zamieszkania, a także zawód, jeżeli jest podany przez kandydata[66].

Część VII Ordynacji Wyborczej reguluje głosowanie korespondencyjne jedynie dla osób, które nie są w stanie wziąć udziału w tradycyjnym głosowanie, ale już nie dla wszystkich chętnych. Jak była już o tym mowa, znowelizowana ustawa wyborcza bądź też jej całkowicie nowy zamiennik ma wprowadzić większą liberalizację metod głosowania, aby poszerzyć możliwości głosowania, a tym samym zwiększyć frekwencję wyborczą w Irlandii. Artykuł 63 Ordynacji Wyborczej stanowi dodatkowo, iż z możliwości skorzystania z głosowania w trybie korespondencyjnym mają prawo skorzystać osoby, których praca czy służba uniemożliwiają udanie się do lokalu wyborczego. Aby zatem zostać wpisanym na listę wyborców korespondencyjnych należy wysłać odpowiednio wypełnione i podpisane zgłoszenie do Ministra (odpowiedzialnego za przebieg wyborów, a zatem Ministra Mieszkalnictwa, Samorządu Lokalnego i Dziedzictwa)[67]. Wyborca ma 7 dni na uzupełnienie braków, jak np. dostarczenie zaświadczenia z pracy o obowiązku pełnienia służby także w dzień wyborów[68].

Wreszcie, pojawia się tutaj kolejny organ, który stoi na straży przestrzegania poprawności i prawidłowości procesów wyborczych, choć jego zadania nie są związane z wyborami. An Garda Síochána, powszechnie zwana także Gardaí, co należy tłumaczyć z języka irlandzkiego jako strażnicy pokoju, to nie kto inny jak narodowa służba policji. W języku oraz kulturze prawnej Irlandii nie funkcjonuje bowiem pojęcie policji, ale właśnie Garda. Zgodnie zatem z normą ustanowioną w Artykule 68 Ordynacji Wyborczej, wyborca, którego nazwisko zostało wpisane na listę wyborców korespondencyjnych, w celu oddania głosu musi na posterunku Gardy w obecności jej funkcjonariusza wykonać następujących czynności w odpowiedniej kolejności: wyborca musi przedstawić kopertę zaadresowaną do siebie, kartę do głosowania, w odniesieniu do której członek Gardy musi jednoznacznie stwierdzić, że jest ona nieoznaczona, a wreszcie i trzeci dokument – formularz oświadczenia tożsamości w formie przekazanej i zaakceptowanej, zgodnie z wymogami Artykułu 68, przez Ministra. Wówczas to następuje wypełnienie oraz podpisanie deklaracji tożsamości, która to deklaracja zostaje wręczona funkcjonariuszowi, a ten ją sumiennie sprawdza, poświadcza podpis danego wyborcy, pieczętuje oświadczenie tożsamości pieczęcią na posterunku Gardy, co wszak dodatkowo uwierzytelnia miejsce, z którego wyborca głosuje. Dopiero teraz wyborcza zaznacza w odosobnionym miejscu kartę wyborczą, wkłada zaznaczoną kartę do głosowania do wyborczej koperty

---

66 W. Kostka, M. Lesińska, *Specyfika systemu pojedynczego głosu przechodniego (PR-STV) na przykładzie wyborów samorządowych w Irlandii i udziału w nich społeczności imigranckich*, „Historia i polityka" 2021/35(41) na podstawie M. Marsh, *Electoral Systems in Context: Ireland*, w E.S. Herron, R.J. Pekkanen, M.S. Shugart (red.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford University Press, Nowy Jork, s. 651-672.

67 Artykuł 64, ustęp 1 Ordynacji Wyborczej.

68 Artykuł 65, ustęp 2 Ordynacji Wyborczej.

i ją szczelnie zakleja, a tak utajnioną kartę wkłada wraz z deklaracją tożsamości do jednej koperty, którą także szczelnie zakleja. Właśnie taką kopertę zawierającą dwa dokumenty – oddany głos na karcie do głosowania wraz z deklaracją tożsamości – wyborca wysyła pocztą.

13. Prawne gwarancje dotyczące uczciwości wyborów

Niezaprzeczalnie w każdym systemie prawnym bardzo skuteczną gwarancją uczciwości wyborów czy szerzej - poprawności procesów wyborczych czy ogólnie państwowych, jawią się kary i grzywny. Irlandzka ordynacja wyborcza wymienia szereg przestępstw wyborczych. Osoba jest winna przestępstwa, jeśli podczas wyborów sprzeniewierzy wydatki wyborcze lub dokona jakiejkolwiek nielegalnej płatności, zaliczki czy depozytu w związku z takimi wydatkami w imieniu partii politycznej, chyba że dana osoba jest przedstawicielem krajowym (ang. national agent) danej partii politycznej bądź osobą upoważnioną przez takiego przedstawiciela krajowego działającą w granicach takiego upoważnienia, lub w imieniu kandydata, chyba że dana osoba jest pełnomocnikiem wyborczym kandydata bądź osobą przez niego upoważnioną działającą w granicach takiego pełnomocnictwa[69].

Pełnomocnik krajowy partii politycznej lub pełnomocnik wyborczy kandydata jest winny przestępstwa także w przypadku, jeżeli przy wyborach wspomniany pełnomocnik bezpośrednio lub za pośrednictwem jakiejkolwiek innej osoby sprzeniewierzy koszty wyborcze przekraczające odpowiednią kwotę obliczoną zgodnie z Artykułem 32[70], jeżeli nie przedłoży Komisji Urzędów Publicznych (Public Offices Commission) w wyznaczonym w tym celu terminie zestawienia wydatków wyborczych lub deklaracji ustawowej odnoszącej się do wydatków wyborczych (zgodnie z Artykułem 36), lub celowo wprowadzi w błąd innego urzędnika składając fałszywe pełnomocnictwo czy wreszcie nie spełniając innych obowiązków przewidzianych przez prawo[71].

Wreszcie też każda osoba, niezależnie od przypisanej jej funkcji podczas procesu wyborczego, uznana będzie za winną przestępstwa, jeżeli opublikuje ona w gazecie, czasopiśmie lub innym periodyku reklamę lub ogłoszenie w związku z wyborami mającymi promować lub sprzeciwiać się interesom danej partii politycznej lub kandydatowi w danych wyborach na wniosek innej osoby niż

---

69 Artykuł 43, ustęp 1, litera a-b Ordynacji Wyborczej.

70 „Suma wydatków wyborczych, które mogą zostać poniesione przez kandydata w imieniu kandydata w związku z jego kandydaturą w wyborach Dáil, nie może przekroczyć Suma wydatków wyborczych, które mogą zostać poniesione przez kandydata w imieniu kandydata w związku z jego kandydaturą w wyborach krajowych, nie może przekroczyć: i) w przypadku trzech członków okręgu wyborczego 14 000 funtów; (ii) w przypadku czterech członków okręgu wyborczego 17 000 GBP; oraz (iii) w przypadku pięciu członków okręgu wyborczego 20 000 GBP."

71 Artykuł 43, ustęp 2, litera a-e Ordynacji Wyborczej.

przedstawiciel krajowy partii politycznej, osoba upoważniona pisemnie przez takiego pełnomocnika lub samego kandydata w wyborach czy też pełnomocnika wyborczego takiego kandydata, chyba że osoba taka przedstawi temu wydawcy zaświadczenie podpisane przez Komisję Urzędów Publicznych[72]. Widać tu zatem wyraźnie duże pole do nadużyć, gdyż ani reklama, ani ogłoszenie nie mają swoich definicji ustawowych, a ponadto, w chwili wejścia w życie tejże Ordynacji Wyborczej nie funkcjonowały jak teraz inne, nowe media. Stąd reforma wyborcza ma regulować także i tę oczywistą lukę wyborczą – reklamę wyborczą.

14. Możliwe zagrożenia i ingerencje w procesy wyborcze

Pewnym potencjalnym zagrożeniem podczas procesów wyborczych w Irlandii jest obliczania wyników. Jest to duże wyzwanie dla komisji wyborczych. Każdy kandydat, by zostać wybrany, musi uzyskać minimalną liczbę głosów, czyli przekroczyć prób wyborczy (ang. quota), który jest każdorazowo wyliczany przez Okręgową Komisję Wyborczą na potrzeby danego okręgu wyborczego. Od tej zasady jest jednak odstępstwo. Polega ono na tym, że kandydat może zostać wybrany bez konieczności osiągnięcia podanego progu w przypadku, gdy wszyscy pozostali konkurenci zostają wyeliminowani lub też, w mniej ekstrawaganckiej sytuacji, gdy liczba pozostałych mandatów do rozdysponowania jest równa liczbie pozostałych kandydatów.

I tu właśnie owa eliminacja może budzić kolejne wątpliwości. Liczenie oddanych głosów rozpoczyna się o godzinie 9 rano następnego dnia po wyborach[73]. Wymagany próg głosów ustala się po odrzuceniu kart z nieważnymi głosami dzieląc całkowitą liczbę ważnych kart do głosowania w urnach wyborczych z danego okręgu przez liczbę większą o jedną niż liczba mandatów będących do rozdysponowania, a następnie dodając jeden do wyniku. Jest to słynna formuła opracowana przez angielskiego matematyka, Henry'ego Richmonda Droopa, a nazwana na cześć jego nazwiska kwotą Droopa. Wreszcie, po zakończeniu pierwszego liczenia oddanych głosów każdego kandydata, który osiągnął bądź przekroczył wymagany próg głosów, uznaje się go czy ją za wybranego. W czasie kolejnych przeliczeń, mających na celu obsadzenie pozostałych mandatów (wszak metoda stosowana w Irlandii to metoda preferencyjna, zgodnie z preferencjami wyborców), rozdysponowuje się nadwyżkowe głosy zwycięskich kandydatów. Właśnie w tym momencie eliminuje się kandydatów, którzy otrzymali najmniejszą liczbę głosów. Ich *de iure* „przegrane", a *de facto* niewybrane głosy przekazuje się pozostałym kandydatom walczącym o mandaty pozostałe do obsadzenia. Tu jest dodatkowo ważne, co stanowi niejaką ochronę przez przedwczesną eliminacją głosów kandydata, a tym samym jego czy

[72] Artykuł 43, ustęp 4 Ordynacji Wyborczej.
[73] Artykuł 79, ustęp 1 Ordynacji Wyborczej.

jej samej, zanim dokona się eliminacji któregokolwiek z kandydatów po każdym liczeniu rozdysponowuje się głosy nadwyżkowe[74].

Na zakończenie warto tu dodać informację o dodatkowym narzędziu ku zapewnieniu przejrzystości procesów wyborczych, zwłaszcza jego końcowego etapu, liczenie głosów. Otóż w irlandzkim systemie prawnym jest dopuszczona możliwość, iż na dowolnym etapie liczenia głosów kandydaci mogą wnioskować o ponowne przeliczenia, gdy podejrzewają, że gdzieś mógł zostać popełniony błąd. Jak można się domyślać, zwykle takie postępowanie ma miejsce, gdy politycy podejrzewają, iż w ostatnich turach przegrywają jedynie bardzo małą liczbą głosów. Liczą wówczas na szansę przeliczenia, już na własną korzyść, głosów z danego okręgu. Przyjmuje się powszechnie, iż taka oto procedura zwiększa zaufanie zarówno wyborców, jak i kandydatów do całego procesu wyborczego, a także bezpośrednio przyczynia się do eliminacji ewentualnych i faktycznych pomyłek.

Ewentualne manipulacje w kampaniach prowadzonych w mediach mają zostać spenalizowane dzięki normom nowej ordynacji wyborczej. Powszechnie mówi się o potrzebie sankcjonowania partii politycznych lub pojedynczych kandydatów, którzy stosują czy biernie wspierają wszelkie działania dyskryminacyjne czy tzw. retorykę hejtu[75].

15. Prawne mechanizmy ochrony przed ingerencją obcych w procesy demokratyczne

Niestety dla systemu wyborczego Irlandii kolejną luką prawną jest brak regulacji prawnych mających chronić przed ingerencją obcych w procesy demokratyczne. Wspomniana wcześniej Komisja Urzędów Publicznych (Public Offices Commission) zwraca uwagę na bezwzględną konieczność wprowadzenia przepisów dotyczących kampanii wyborczych, zwłaszcza prowadzonych w media społecznościowych i generalnie w sferze Internetu, gdyż tu właśnie zachodzi największe niebezpieczeństwo nielegalnego finansowania z zewnątrz, a tym samym realnego pływu obcych mocarstw na prowadzenie polityki w Irlandii. Jak ostrzega Komisja, nieuregulowany, jak do tej pory, charakter kampanii wyborczych, w tym referendalnych, w Internecie pozwala zagranicznym aktorom praktycznie

---

[74] W. Kostka, M. Lesińska, *Specyfika systemu pojedynczego głosu przechodniego (PR-STV) na przykładzie wyborów samorządowych w Irlandii i udziału w nich społeczności imigranckich*, „Historia i polityka" 2021/35(41); Single Transferable Vote, *Preferencyjna ordynacja wyborcza, Irlandia*: http://stv.org.pl/stv-w-dzialaniu/irlandia/ [dostęp 14.06.2022].

[75] The Irish Times, *Sanctions on election candidates involved in 'discriminatory rhetoric' recommended*: https://www.irishtimes.com/news/politics/sanctions-on-election-candidates-involved-in-discriminatory-rhetoric-recommended-1.4628113 [dostęp 14.06.2022].

bez limitu wpływać na irlandzki proces głosowania. Ma to w rezultacie potencjalnie poważne konsekwencje[76].

Komisja Urzędów Publicznych zajmuje się monitorowaniem przestrzegania przez irlandzkich polityków, urzędników, ale i całościowo – przez organy oraz grupy lobbystów zgodności ich pracy oraz służby z Ustawą o etyce w życiu publicznym (Ethics in Public Office Acts 1995) oraz Ordynacją Wyborczą. To jej zadaniem jest rozpatrywanie ewentualnych skarg, prowadzenie dokumentacji, analizowanie darowizn czy innych form pomocy materialnej politykom, w tym na poczet ich kampanii wyborczych, ich źródła, wielkość oraz częstotliwość.

Kolejną strukturalną przeszkodą jest brak jakichkolwiek limitów w wydatkach poniesionych na poczet kampanii referendalnych bądź wyborczych. I znów, naczelnym argumentem za takim rozwiązaniem jest relatywnie mała liczna wyborców oraz niski poziom znaczenia Irlandii na arenie międzynarodowej, jej polityczna oraz militarna neutralność oraz brak zaangażowania się w spory na poziomie regionalnym i globalnym. Z drugiej jednak strony warto zauważać, iż tak otwarte podejście może prowadzić do nadużyć i złego wykorzystania tak potencjalnie ułatwiającej przestępstwa luki prawnej.

Sędzia Daniel O'Keefe, przewodniczący Komisji, która w 2019 roku wydała coroczny raport[77] dotyczący stanu praworządności i poprawności przebiegu wyborów wskazał z niepokojem, że Ordynacja Wyborcza z 1997 roku milczy na temat wydatków na referenda czy głosowania lokalne, parlamentarne lub prezydenckie, nie przewiduje żadnych limitów wydatków ani ich ujawnień. Ponadto, stare prawo wyborcze ma obecnie prawie ćwierć wieku i jest nijak adekwatne do nowoczesnych technologii czy dynamicznego postępu cyfrowego, na znaczną niekorzyść stanu prawodawstwa i praworządności w Irlandii, ale, niestety, na korzyść potencjalnym obcym siłom chcącym wpłynąć na irlandzkie procesy wyborcze[78].

W tym momencie warto także wskazać na aktywny udział grup lobbujących podczas ostatniej kampanii referendalnej z 2018 roku odnośnie do zniesienia ósmej poprawki konstytucyjnej chroniącej na równi życie matki z życiem nienarodzonego dziecka. Jak już wskazano w niniejszej analizie, znaczącym wynikiem głosów Irlandek i Irlandczyków usunięto rzeczoną poprawkę, a tym samym wprowadzono możliwość aborcji, praktycznie na życzenie. Jednak jak do tak wysokiego wyniku doszło? Tu nieoficjalnie mówi się o wpływie zewnętrznych aktorów, grup lobbujących, a przede wszystkim wykupujących konta w mediach społecznościowych, które propagowały daną opcję wyboru – w tym przypadku „tak" za zniesieniem poprawki, a tym samym zniesieniem zakazu aborcji.

---

[76] The Irish Times, *Sipo calls for law to stop foreign meddling in Irish polls*: https://www.irishtimes.com/news/politics/sipo-calls-for-law-to-stop-foreign-meddling-in-irish-polls-1.3577358 [dostęp 14.06.2022].

[77] Standards in Public Office Commission, *Annual Report 2018, Independent, Impartial, Integrity*, Dublin 2019.

[78] *Ibidem*.

Dużym echem odbiła się także kampania „Abroad For Yes" (zagranica jest za), której celem było koordynowanie przekazu skierowanego do diaspory irlandzkiej, aby zachęcić ją do wizyty w ojczyźnie celem oddania głosu – na „tak". Oznaczenie na portalu Twitter „#hometovote" (do domu, aby zagłosować) było powtarzane aż 43 096 razy w ciągu 24 godzin przed referendum[79].

Widać tutaj zatem ogromny wpływ, zwłaszcza na młodych ludzi, użytkowników takich portali jak Twitter, Instagram czy LinkedIn. Doświadczenie to zostało wykorzystane ponownie, biorąc po uwagę osiągnięcie podobnego rezultatu przy wcześniejszym referendum odnośnie do zrównania w prawach par jednopłciowych, najpierw poprzez zgodę na zawieranie oficjalnych związków, a potem na adopcję przez nich dzieci[80]. Twórcy kampanii w Irlandii, choć tu trudno wskazać konkretnie, czy były to podmioty wewnątrzpaństwowe oraz powiązane z nimi zagraniczne, czy wyłącznie pochodzące czy mające siedzibę zagranicą, mieli za cel nie tylko dotarcie do indywidulanych wyborców. Drugim zadaniem, osiągniętym z nawiązką, było utorowanie przekazu poprzez wysyłanie treści, które z pierwszej chwili nie zmieniają sytuacji politycznej czy społecznej, jednak powtarzane, przekierowywane, polecane i cytowane w Internecie nabierają ogromnego, wciąż niedocenianego znaczenia i realnej siły politycznej.

Wpływ Internetu, a konkretnie grup, całych sztabów ludzi odpowiedzialnych za przesyłanie i promowanie pewnych treści, w tym realnego wpływu na wybory dokonywane przez obecnych i przyszłych wyborców (młodych ludzi, a także dzieci) jest w rzeczywistości wymierny. Sondaż przeprowadzony przez irlandzkiego krajowego nadawcę RTE wykazał, że po referendum w sprawie aborcji aż 43% głosujących na „tak" stwierdziło, że na ich głos wpłynęły rzekomo osobiste historie w przedstawione w mediach społecznościowych[81]. The Irish Times, naczelny dziennik w Irlandii wskazał z kolei, iż prawie 40% wyborców wskazało, że forma dyskusji w mediach społecznościowych ma największy wpływ na sposób, w jaki głosują[82]. Kończąc należy wskazać, iż przy tak „globalnym starciu ideologicznym", gdzie obie strony, jak jest to powszechne w przypadku reform społecznych i światopoglądowych, zaangażowane były grupy

---

[79] NPR, *Thousands of Irish Expats Return Home to Vote in Abortion Referendum*: https://www.npr.org/2018/05/25/614518518/thousands-of-irish-expats-return-home-to-vote-in-abortion-referendum?t=1631970826497 [dostęp 14.06.2022]; The Irish Times, *Coming #HomeToVote: top tweets from emigrants making epic journeys back*: https://www.irishtimes.com/life-and-style/abroad/coming-hometovote-top-tweets-from-emigrants-making-epic-journeys-back-1.3507119 [dostęp 14.06.2022].

[80] CFFP, *Flying Home to Vote: International Influence and Foreign Policy Lessons from the Irish 8th Amendment Referendum*: https://centreforfeministforeignpolicy.org/journal/2020/3/9/flying-home-to-vote-international-influence-and-foreign-policy-lessons-from-the-irish-8th-amendment-referendum [dostęp 14.06.2022].

[81] RTE, *Exit poll indicates large majority vote to change abortion laws:* https://www.rte.ie/news/politics/2018/0526/966120-eighth-amendment-referendum/ [dostęp 14.06.2022].

[82] The Irish Times, *How Ireland talked its way to a Yes vote:* https://www.irishtimes.com/opinion/how-ireland-talked-its-way-to-a-yes-vote-1.3529337 [dostęp 14.06.2022].

polityczne, międzynarodowe organizacje, w tym organizacje oraz podmioty religijne, boty i inne funkcje sztucznej inteligencji nakierowane na promocję danej opcji głosowania, ale także kampanie reklamowe, do których użyto pieniędzy z niewiadomych źródeł. Głosowanie w zgodzie z własnym sumieniem było zatem także motywowane czyimś interesem, a być może i okupionym cierpieniem oraz krzywdą innych ludzi. W jaki sposób? Na tę chwilę nie można dociec źródeł finansowania ani ich nadawców. Pozostaje liczyć, iż nowe prawo wyborcze zapełni tę niebezpieczną lukę.

16. Współpraca organów władzy państwowej w Irlandii w sytuacji zagrożenia

Debata na temat praworządności oraz poprawności procesów wyborczych w Republice Irlandii przybrała w ostatnich dwóch dziesięcioleciach niezwykły obrót. Poza jednak samą Irlandią, a także sąsiadująca z nią, bardzo blisko związaną historycznie, kulturowo i społecznie Irlandią Północną, nie jest jej stan prawny powszechnie znany ani nie wzbudza zainteresowania akademickiego poza granicami tego kraju. Uderza w równym stopniu brak irlandzkiego głosu na forum międzynarodowym, gdzie Irlandia dumnie nosi miano państwa neutralnego i promującego pokój oraz rządy prawa na poziomie krajowym i globalnym. Irlandia to powszechnie znany kraj o tradycyjnie niskim poziomie przestępczości, gdzie statystyki wskazują, iż od 1995 roku nastąpił dodatkowy gwałtowny spadek oficjalnego wskaźnika przestępczości. Jednakże już rok później liczne i często do tej pory niewyjaśnione morderstwa funkcjonariuszy Gardy, a także dziennikarzy śledczych doprowadziły do całkowitej zmiany obrazu irlandzkiego wymiaru sprawiedliwości. Rozpoczęto poważny rządowy program budowy więzień, wprowadzono politykę „zerowej tolerancji" i zaczęły się pojawiać pewne symptomy „kultury kontroli"[83]. Zdecydowanie także pokłosiem tych zmian była nowelizacja ordynacji wyborczej poprzez wprowadzenie w 1997 roku Ustawy wyborczej.

Jak wielokrotnie wskazywano w niniejszej analizie w irlandzkim systemie prawnym brakuje jednolitego, naczelnego organu, który pełniłby funkcję narodowej komisji wyborczej. Bo choć plany wprowadzenia go w życie, a tym samym zapełnienia wielu, jakże fundamentalnych i wysoce istotnych luk prawnych w systemie wyborczym Irlandii, wydają się być coraz bardziej sprecyzowane, to na chwilę obecną trudno stwierdzić, iż w państwie tym da się jasno wskazać ustawowy katalog przepisów dotyczących przestępstw wyborczych, kwestii finansowania kampanii wyborczych czy jawności ich źródeł. Wciąż bowiem powraca kwestia relatywnie niskiej populacji Irlandczyków, a zatem nie tak naglącej potrzeby rozbudowywania aparatu państwowego,

[83] I. O'Donnell and E. O'Sullivan, *The politics of intolerance - Irish style,* „The British Journal of Criminology" 2003/43 (1).

w tym instytucjonalnego. Dla przykładu, jak zostało to wskazane przy wyborach korespondencyjnych, istotną funkcję pełni Garda, której wszak naczelne zadanie to dbałość o porządek, tak jak policja w każdym innym państwie. An Garda Síochána zajmuje się zatem także ewentualnymi przestępstwami wyborczymi, jak te najbardziej powszechne, czyli nielegalne głosowanie, podwójne głosowanie, fałszowanie kart wyborczych czy oddanie głosu za inną, w tym za zmarłą osobę[84].

Owszem, w przestrzeni ustawowej funkcją przepisy tak wcześniej przytoczone w samej Ordynacji Wybrczej wskazujące na przestępstwa okołowyborcze, a także Ustawa o zapobieganiu nadużyciom wyborczym jeszcze z 1923 roku (The prevention of electoral abuses act 1923). I tak, zgodnie z ustawowym słowniczkiem tego drugiego aktu (Artykuł 1, ustęp) „praktyki korupcyjne" dotyczą czterech przestępstw wyborczych. Są nimi łapówkarstwo, personifikacja (ang. personalisation) a zatem głosowanie głosowania w imieniu innej osoby[85], przekupstwo (tu ustawa *expressive verbis* wskazuje na dostarczanie „mięsa, napojów, rozrywki lub innego zaopatrzenia" w zamian za oddanie głosu na wskazaną osobę, partię polityczną czy opcję referendalną)[86], a także bezprawny wpływ (poprzez siłę czy groźbę jej użycia)[87]. Takie zawężenie i enumeratywne wymienienie przestępstw wyborczych nie odpowiada jednak współczesnym realiom, nie uwzględnia nowych technologicznych metod czy współczesnej złożoności zjawisk, w tym przestępczości zorganizowanej, wpływów obcych aktorów czy przestępczości cyfrowej.

Odnośnie wreszcie także do kwestii finansowania kampanii wyborczych i jawności ich źródeł sami irlandzcy aktywiści oraz naukowcy wskazują jednoznaczne na brak regulacji prawnych, które nie tylko chroniłyby demokratyczny system ich państwa, ale także zapewniały dostęp opinii publicznej do wyników, źródeł i innych sprecyzowanych danych dotyczących kampanii wyborczych i referendalnych, wydatkowania polityków oraz partii politycznych, etc[88]. Wszyscy, włącznie z politykami oraz specjalistami działającymi w Międzydepartamentowej Grupie ds. bezpieczeństwa procesu wyborczego Irlandii oraz dezinformacja, rekomendują bezzwłoczne wprowadzenie nowych

---

84 Por. przypadki opisane w: TheJournal.ie, *Complaint made to gardaí over alleged electoral fraud in Sligo:* https://www.thejournal.ie/sligo-electoral-fraud-4650620-May2019 [dostęp 14.06.2022]; *idem, Gardaí in Cork investigate allegation of person voting twice in the general election:* https://www.thejournal.ie/gardai-fraud-general-election-5234428-Oct2020/ [dostęp 14.06.2022].

85 Artykuł 3 Ustawy o zapobieganiu nadużyciom wyborczym.

86 Artykuł 4 ustęp 1 Ustawy o zapobieganiu nadużyciom wyborczym.

87 Artykuł 5 Ustawy o zapobieganiu nadużyciom wyborczym.

88 N. Kirk, L. Teeling, *A review of political advertising online during the 2019 European Elections and establishing future regulatory requirements in Ireland*, „Irish Political Studies" 2021.

przepisów uwzgledniających aktualny stan zagrożeń, tak tych o wymiarze klasycznym, jak i cyfrowym[89].

17. Wnioski

Ordynacja Wyborcza z 1997 roku to zdecydowanie stare przepisy, nijak adekwatne do nowoczesnych technologii czy dynamicznego postępu cyfrowego, gdzie transparentność i odpowiedzialność działania administracji publicznej oraz dostęp opinii publicznej do wyborczych danych tak wysoce istotnych, bo wpływających bezpośrednio na bezpieczeństwo i suwerenność państwa, jest rozmyta, niedookreślona, a najczęściej wcale nie uregulowana. Może to wszak prowadzić do poważnych konsekwencji, w tym najgroźniejszego, na korzyść potencjalnych obcych sił chcącym wpłynąć na irlandzką politykę. I choć istnieją plany wprowadzenia w życie reformy wyborczej, przede wszystkim ustanawiającej naczelny organ Komisji Wyborczej, co ma ostatecznie zapełnić liczne liku prawne w ordynacji wyborczej. to wciąż pozostają one na poziomie politycznych dyskusji.

Bez sprzecznie niniejsza analiza uwypukliła kolejny aspekt współczesnych procesów wyborczych, gdzie wciąż nie docenia się siły Internetu oraz grup lobbujących dzięki niemu, jako wysoce skutecznemu narzędziu osiągania celów politycznych. To właśnie partie polityczne, organizacje bardziej czy mniej sformalizowane sugerują wybranie określonej, sympatyzującej im opcji poprzez wysyłanie treści, które niebezpośrednio zmieniają sytuację społeczną czy prawną, ale konsekwentnie powtarzane i cytowane w Internecie nabierają ogromnego, wciąż bagatelizowany czy marginalizowany znaczenia oraz realnej siły politycznej. Wpływ Internetu, a konkretnie całych sztabów ludzi odpowiedzialnych za przesyłanie i promowanie pewnych treści ma co roku co raz większy wpływ na wybory dokonywane przez obecnych i przyszłych wyborców.

Literatura:

BBC News, *Huge Republic of Ireland vote for gay marriage* (23.05.2015): https://www.bbc.com/news/world-europe-32858501 [dostęp 14.06.2022].

BBC News, *Irish abortion referendum: Ireland overturns abortion ban* (26.05.2019): https://www.bbc.com/news/world-europe-44256152 [dostęp 14.06.2022].

BBC, *Irish abortion result a seismic shift* (26.05.2019): https://www.bbc.com/news/world-europe-44263853 [dostęp 14.06.2022].

Bożyk S., *System konstytucyjny Australii,* Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

Bożyk S. *System konstytucyjny Nowej Zelandii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.

[89] Interdepartmental Group on Security of Ireland's Electoral Process and Disinformation, *Progress Report,* November 2019.

Bulmer E., *Judicial Tenure, Removal, Immunity and Accountability: International IDEA, Constitution-Building Primer*, 2017 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).

Charter of the Commonwealth signed by Her Majesty Queen Elizabeth II, Head of the Commonwealth, Commonwealth Day 2013 z 11 marca 2012 roku.

Central Intelligence Agency, World Fact Book: Ireland: https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/ireland/#people-and-society [dostęp 14.06.2022].

CFFP, *Flying Home to Vote: International Influence and Foreign Policy Lessons from the Irish 8th Amendment Referendum:* https://centreforfeministforeignpolicy.org/journal/2020/3/9/flying-home-to-vote-international-influence-and-foreign-policy-lessons-from-the-irish-8th-amendment-referendum [dostęp 14.06.2022].

Citizens Information Board, *Local elections in Ireland:* https://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/elections_and_referenda/local_elections/local_elections.html [dostęp 14.06.2022].

Department for the Environment, Community and Local Government, *Fourth Report of the Convention on the Constitution, Dáil Electoral System*, August 2013.

Department of the Taoiseach: https://www.gov.ie/en/organisation/department-of-the-taoiseach/# [dostęp 14.06.2022].

Domański P., *Słownik organizacyjno-konferencyjny polsko-angielski,* Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

Electoral Commission: https://www.gov.ie/en/publication/0a17c-electoral-commission/ [dostęp 14.06.2022].

Encyclopedia Britannica, *Northern Ireland*: https://www.britannica.com/place/Northern-Ireland [dostęp 14.06.2022].

General Scheme of the Electoral Reform Bill 2020: https://www.gov.ie/en/publication/34cf6-general-scheme-of-the-electoral-reform-bill-2020/ [dostęp 14.06.2022].

Gormley I.C. and Murphy T.B., *A Mixture of Experts Model for Rank Data with Applications in Election Studies,* „The Annals of Applied Statistics", 2008/2(4).

Heywood A., *Politologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

Hickey T., *The weakening of parliamentary immunity by the Irish Supreme Court*, (2.06.2020) „U.K. Constitutional Law Blog": https://ukconstitutionallaw.org/2020/06/02/tom-hickey-the-weakening-of-parliamentary-immunity-by-the-irish-supreme-court/ [dostęp 14.06.2022].

Interdepartmental Group on Security of Ireland's Electoral Process and Disinformation, *Progress Report,* November 2019.

Irish Human Rights and Equality Commission, *Response to the Public Consultation on a Regulatory Impact Analysis on the Establishment of an Electoral Commission, Recommendations on the Establishment of an Electoral Commission*, March 2019.

Kirk N., Teeling L., *A review of political advertising online during the 2019 European Elections and establishing future regulatory requirements in Ireland*, „Irish Political Studies" 2021.

Kostka W., Lesińska M., *Specyfika systemu pojedynczego głosu przechodniego (PR-STV) na przykładzie wyborów samorządowych w Irlandii i udziału w nich społeczności imigranckich,* „Historia i polityka" 2021/35(41).

Kumagai S., Iorio F., *Building Trust in Government through Citizen Engagement*, World Bank Group 2018.

LGBT Ireland, *Parenting*: https://lgbt.ie/get-information/parenting/ [dostęp 14.06.2022].

Local Government Reform: https://www.gov.ie/en/organisation-information/2631c-local-government-reform/?referrer=http://www.housing.gov.ie/local-government/reform/local-government-reform [dostęp 14.06.2022].

Markuszewski Ł., *Pojedynczy głos przechodni – sposób na chorobę demokracji* (21.05.2015): https://zielonewiadomosci.pl/tematy/obywatele/pojedynczy-glos-przechodni-sposob-na-chorobe-demokracji/ [dostęp 14.06.2022].

Marsh M., *Electoral Systems in Context: Ireland*, w: E.S. Herron, R.J. Pekkanen, M.S. Shugart (red.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford University Press, Nowy Jork.

McConnell D., *Government to introduce an electoral commission to clean up the way elections are run,* (11.06.2021), „Irish Examiner": https://www.irishexaminer.com/news/politics/arid-40311842.html [dostęp 14.06.2022].

Ministers O'Brien and Noonan publish the General Scheme of the Electoral Reform Bill: https://www.gov.ie/en/press-release/0dfe8-ministers-obrien-and-noonan-publish-the-general-scheme-of-the-electoral-reform-bill/ [dostęp 14.06.2022].

NPR, *Thousands of Irish Expats Return Home to Vote in Abortion Referendum:* https://www.npr.org/2018/05/25/614518518/thousands-of-irish-expats-return-home-to-vote-in-abortion-referendum?t=1631970826497 [dostęp 14.06.2022].

O'Donnell I. and O'Sullivan E., *The politics of intolerance - Irish style,* „The British Journal of Criminology" 2003/43 (1).

OECD, *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and The Risk of Policy Capture*, 2016.

Oireachtas, Seanad Éireann: https://www.oireachtas.ie/en/visit-and-learn/how-parliament-works/role-of-the-oireachtas/seanad-eireann/ [dostęp 14.06.2022].

Oireachtas, *Voting in Ireland*: https://www.oireachtas.ie/en/visit-and-learn/how-parliament-works/voting-in-ireland/ [dostęp 14.06.2022].

Palese M., An independent Electoral Commission for Ireland – A step forward for democracy (12.01.2021), „Electoral Reform Society": https://www.electoral-reform.org.uk/an-independent-electoral-commission-for-ireland-a-step-forward-for-democracy/ [dostęp 14.06.2022].

Programme for Government: Our Shared Future: https://www.gov.ie/en/publication/7e05d-programme-for-government-our-shared-future/ [dostęp 14.06.2022].

RTE, *Exit poll indicates large majority vote to change abortion laws:* https://www.rte.ie/news/politics/2018/0526/966120-eighth-amendment-referendum/ [dostęp 14.06.2022].

Siekiera J., *European opportunities in the field of lawyer-linguists – Irish perspective*, „Polish Political Science Yearbook", 2018/49.

Single Transferable Vote, *Preferencyjna ordynacja wyborcza, Irlandia*: http://stv.org.pl/stv-w-dzialaniu/irlandia/ [dostęp 14.06.2022].

Standards in Public Office Commission, *Annual Report 2018, Independent, Impartial, Integrity*, Dublin 2019.

Strona internetowa Commonwealth of Nations: http://thecommonwealth.org/member-countries [dostęp 14.06.2022].

Strona internetowa Oireachtas: https://www.oireachtas.ie/ [dostęp 14.06.2022].

Strona internetowa Ordnance Survey Ireland: https://osi.ie/ [dostęp 14.06.2022].

TheJournal.ie, *Complaint made to gardaí over alleged electoral fraud in Sligo:* https://www.thejournal.ie/sligo-electoral-fraud-4650620-May2019 [dostęp 14.06.2022].

TheJournal.ie, *Gardaí in Cork investigate allegation of person voting twice in the general election:* https://www.thejournal.ie/gardai-fraud-general-election-5234428-Oct2020/ [dostęp 14.06.2022].

The Irish Times, *Abortion referendum: Turnout hits 70% in some areas as polls close*: https://www.irishtimes.com/news/politics/abortion-referendum-turnout-hits-70-in-some-areas-as-polls-close-1.3508248 [dostęp 14.06.2022].

The Irish Times, *Coming #HomeToVote: top tweets from emigrants making epic journeys back:* https://www.irishtimes.com/life-and-style/abroad/coming-hometovote-top-tweets-from-emigrants-making-epic-journeys-back-1.3507119 [dostęp 14.06.2022].

The Irish Times, *How Ireland talked its way to a Yes vote:* https://www.irishtimes.com/opinion/how-ireland-talked-its-way-to-a-yes-vote-1.3529337 [dostęp 14.06.2022].

The Irish Times, *Sanctions on election candidates involved in 'discriminatory rhetoric' recommended*: https://www.irishtimes.com/news/politics/sanctions-on-election-candidates-involved-in-discriminatory-rhetoric-recommended-1.4628113 [dostęp 14.06.2022].

The Irish Times, *Sipo calls for law to stop foreign meddling in Irish polls*: https://www.irishtimes.com/news/politics/sipo-calls-for-law-to-stop-foreign-meddling-in-irish-polls-1.3577358 [dostęp 14.06.2022].

The Irish Times, *The Irish Times view on trust in politics: corroding democracy*: https://www.irishtimes.com/opinion/editorial/the-irish-times-view-on-trust-in-politics-corroding-democracy-1.4078310 [dostęp 14.06.2022].

van der Meer T., *In what we trust? A multi-level study into trust in parliament as an evaluation of state characteristics*, „International Review of Administrative Sciences" 2010/76(3).

Ziemski M., *Ordynacje wyborcze na świecie, część 1: Pojedynczy Głos Przechodni*: https://ingremio.org/2018/10/ordynacje-wyborcze-na-swiecie-czesc-1-pojedynczy-glos-przechodni [dostęp 14.06.2022].

dr hab. Jacek Zaleśny
Uniwersytet Warszawski
zalesnyjacek@gmail.com
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-8231-4454

Republika Kazachstanu

1. Podstawa prawna ochrony procesów wyborczych

W Republice Kazachstanu przygotowanie i przeprowadzenie wyborów, zapewnienie i ochrona praw wyborczych oraz wolności obywateli, kontrola nad ich przestrzeganiem, są powierzone organom wyborczym (komisje wyborcze), których status i kompetencje są prawnie uregulowane. Prawo wyborcze ma bezpośrednie umocowanie w przepisach Konstytucji z 30 sierpnia 1995 r.[1], w wyrażonych w niej wartościach i zasadach. Zostały one rozwinięte i poddane konkretyzacji w ustawie konstytucyjnej z 28 września 1995 r. o wyborach w Republice Kazachstanu[2]. W sposób całościowy i zupełny uregulowano w niej problematykę przygotowywania i przeprowadzania wyborów, zarówno ogólnokrajowych, jak i lokalnych. Ustanowiono w niej też gwarancje wolnego głosowania obywateli Kazachstanu. Dookreślenie i konkretyzacja ustawowych regulacji odnoszących się do Centralnej Komisji Wyborczej ma miejsce w przepisach dekretu Prezydenta z 11 listopada 1996 r. o Centralnej Komisji Wyborczej Republiki Kazachstanu[3]. Oprócz aktów prawa krajowego, zwraca uwagę podjęcie przez Kazachstan szeregu zobowiązań prawnomiędzynarodowych dotyczących realizacji standardów wyborczych, w tym – odnoszących się do uczciwości procesu wyborczego. Poszerzenie pola interakcji z podmiotami prawa międzynarodowego, organizacjami międzynarodowymi

---

[1] Конституция Республики Казахстан принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года, https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029 (21.09.2021).

[2] Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года N 2464 О выборах в Республике Казахстан, https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004029 (21.09.2021).

[3] Указ Президента Республики Казахстан от 11 ноября 1996 года N 3205 Об утверждении Положения о Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан с изм., https://kodeksy-kz.com/norm_akt/source-%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82/type-%D0%A3%D0%BA%D0%B0%D0%B7/3205-11.11.1996.htm (21.09.2021).

miało na celu ujednolicenie podstawowych zasad demokratycznego procesu wyborczego, oparcie go na standardach demokratyczności i transparentności, jak również usprawnienie systemu wyborczego[4]. Jedną ze składowych podejmowanych prawnomiędzynarodowych zobowiązań z zakresu prawa wyborczego było wzmocnienie formalnych gwarancji prawidłowości realizacji procesów wyborczych oraz ich otwarcie na międzynarodowych obserwatorów. Otwarcie na międzynarodowych obserwatorów z jednej strony służy wymianie doświadczeń i wzajemnemu doskonaleniu procedur postępowania wyborczego, z drugiej zaś strony jest przejawem transparentności tych procedur i ich otwarcia na zewnętrzną ocenę.

Wśród przyjętych zobowiązań międzynarodowych (oprócz np. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r.[5], Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1996 r.[6], których Kazachstan jest stroną) kluczowa jest zawarta 7 października 2002 r. w Kiszyniowie Konwencja o standardach demokratycznych wyborów, wyborczych praw i wolności w państwach członkowskich Wspólnoty Niepodległych Państw, ratyfikowana przez Kazachstan na podstawie ustawy z 7 czerwca 2007 r. o ratyfikowaniu tej Konwencji[7]. Jako umowa międzynarodowa, ma ona pierwszeństwo w stosowaniu względem ustawowych przepisów prawa wyborczego. Konwencję uzupełniają porozumienia o współpracy zawierane przez Centralną Komisję Wyborczą z centralnymi organami wyborczymi innych państw, jak Protokół o współpracy i wymianie informacji prawnych między Centralną Komisją Wyborczą Republiki Kazachstanu i Centralną Komisją Wyborczą Federacji Rosyjskiej z 18 czerwca 2009 r.[8], Memorandum o wzajemnym zrozumieniu (Меморандум *о* взаимопонимании) między Centralną Komisją Wyborczą Republiki Kazachstanu i Centralną Komisją Wyborczą Republiki Łotewskiej z 15 września 2011 r.[9], Memorandum o wzajemnym zrozumieniu

---

[4] Б. Имашев, Преобразование избирательной системы согласно требованиям времени, w: Становление *и* развитие современной казахстанской государственности, pod red. И. И. Рогова, Издательско-полиграфический центр РГП „Дирекция административных зданий Администрации Президента и Правительства Республики Казахстан" Управления Делами Президента Республики Казахстан" 2019, s. 135.

[5] https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (21.09.2021).

[6] https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19770380167/T/D19770167L.pdf (21.09.2021).

[7] Закон Республики Казахстан от 7 июня 2007 года N 260 „О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств", https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000260_ (22.09.2021).

[8] Протокол о сотрудничестве и обмене правовой информацией между Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан и Центральной избирательной комиссией Российской Федерации от 18 июня 2009 года, https://www.election.gov.kz/upload/docs/mezhdunarandyie_documenty/18.06.09_protokol-cik-rossii-rus.pdf (21.09.2021).

[9] Меморандум о взаимопонимании между Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан и Центральной избирательной комиссией Латвийской

między Centralną Komisją Wyborczą Republiki Kazachstanu i Centralną Komisją ds. Wyborów i Referendów Republiki Kirgiskiej z 9 sierpnia 2012 r.[10], Memorandum o wzajemnym zrozumieniu między Centralną Komisją Wyborczą Republiki Kazachstanu i Centralną Komisją Wyborczą Republiki Mołdowa z 16 maja 2013 r.[11], Porozumienie o współpracy między Centralną Komisją Wyborczą Republiki Kazachstanu i Centralną Komisją Wyborczą Ukrainy z 5 sierpnia 2016 r.[12]; Memorandum o wzajemnym zrozumieniu między Centralną Komisją Wyborczą Republiki Kazachstanu i Niezależną Komisją Wyborczą Jordańskiego Królestwa Haszymidzkiego z 2 listopada 2018 r.[13]; Memorandum o wzajemnym zrozumieniu między Centralną Komisją Wyborczą Republiki Kazachstanu i Centralną Komisją Wyborczą Republiki Azerbejdżanu z 2 listopada 2018 r.[14]

Istotą zawieranych umów dwustronnych jest wymiana wiedzy i doświadczeń w zakresie zapewnienia realizacji i ochrony konstytucyjnych praw uczestników procesu wyborczego.

2. Rys historyczny ochrony procesów wyborczych

Z punktu widzenia periodyzacji systemu ochrony procesów wyborczych w Republice Kazachstanu, ważną datą jest 30 sierpnia 1995 r., tj. dzień przyjęcia w referendum ogólnonarodowym aktualnie obowiązującej konstytucji Republiki Kazachstanu. Doszło wówczas do zamknięcia okresu przejściowego, będącego swego rodzaju laboratorium wypracowywania ustrojowo optymalnych regulacji

---

Республики от 15 сентября 2011 года, https://www.election.gov.kz/upload/docs/mezhdunarandyie_documenty/15.09.11_memor-cik-latvia-rus.pdf (21.09.2021).

[10] Меморандум о взаимопонимании между Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан и Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 9 августа 2012 года, https://www.election.gov.kz/upload/docs/mezhdunarandyie_documenty/09.08.12_memor-cik-kyrgyzstan-rus.pdf ()21.09.2021.

[11] Меморандум о взаимопонимании между Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан и Центральной избирательной комиссией Республики Молдова от 16 мая 2013 года, https://www.election.gov.kz/rus/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo/dvustoronnie-soglasheniya-s-tsentralnymi-izbiratelnymi-komissiyami-zarubezhnykh-gosudarstv.php (21.09.2021).

[12] Соглашение о сотрудничестве между Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан и Центральной избирательной комиссией Украины 5 августа 2016 года, https://www.election.gov.kz/upload/docs/soglashenie_Ukriana_rus.pdf (21.09.2021).

[13] Меморандум о взаимопонимании между Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан и Независимой избирательной комиссией Иорданского Хашимитского Королества 2 ноября 2018 года, https://www.election.gov.kz/upload/docs/mem_iord_rus.pdf (21.09.2021).

[14] Меморандум о взаимопонимании между Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан и Центральной избирательной комиссией Азербайджанской Республики от 2 ноября 2018 года, https://www.election.gov.kz/upload/docs/mem_azer_rus.pdf (21.09.2021).

prawnych, łączących w sobie zastane konstrukcje prawne i rozwiązania pożądane z punktu widzenia budowania stabilnego, przewidywalnego prawa wyborczego. Latem 1995 r. zostały przyjęte akty normatywne, które – wraz z Konstytucją z 1995 r. – składają się na podstawę prawa wyborczego Republiki Kazachstanu. Są to ustawa konstytucyjna z 28 września 1995 r. o wyborach w Republice Kazachstanu oraz ustawa z 2 listopada 1995 r. o referendum republikańskim.

Z punktu widzenia dynamiki procesu wyborczego, podkreślenia wymaga kierunek zmian zachodzących w prawie. Służą one dalszej demokratyzacji i zwiększeniu transparentności wyborów, ułatwieniu obywatelom korzystania z przysługujących im praw wyborczych. W tym kontekście szczególne znaczenie miały zmiany wprowadzone w latach 2017-2018 do ustawy konstytucyjnej z 28 września 1995 r. o wyborach w Republice Kazachstanu. Wzmocniły one demokratyczność postępowań wyborczych, w tym – demokratyczną kontrolę nad prawidłowością wykonywania czynności wyborczych przez instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych uczestników postępowań wyborczych[15].

3. Aksjologiczne uwarunkowania ochrony procesów wyborczych

Kazachstańskie prawo wyborcze oparte jest na założeniu ustrojowym (wyrażonym w art. 3 Konstytucji), że jedynym źródłem władzy państwowej są obywatele, niezależnie od ich przynależności narodowościowej[16]. Swoją władzę naród sprawuje bezpośrednio poprzez republikańskie referendum i wolne wybory. Z tego też powodu wybory są uznawane za kluczową podstawę procesu politycznego, wyznaczającą kierunki rozwoju politycznego państwa[17]. Od swobodnie wyrażonej decyzji wyborców zależy ogólny wektor rozwoju państwa. W doktrynie kazachstańskiego prawa konstytucyjnego mocno akcentowane jest założenie, że zaufanie do organów władzy pochodzących z wyborów, powszechnie wyrażane przez duże grupy społeczne przekonanie co do sprawiedliwości przeprowadzonych wyborów, są gwarantem stabilności systemu społecznego[18] jako wartości naczelnej kazachstańskiej konstytucji, mającej pierwszeństwo w stosowaniu wobec innych wartości konstytucyjnych.

Zasada wolnych wyborów jest ściśle połączona z zasadą pluralizmu politycznego, z konstytucyjnie zagwarantowaną (art. 5 Konstytucji) różnorodnością ideologiczną i polityczną. Z nią związany jest zakaz tworzenia w organach państwowych partii politycznych, co m.in. zapobiega wykształceniu się tzw. partii władzy, formalnie

---

[15] Na potrzebę rozwijania demokratyczności procedur wyborczych wskazywano w doktrynie. Zob. np. С.С. Сартаев, А.С. Ибраева, Избирательная система Казахстана*:* проблемы совершеннствования, „Вестник КРСУ" 2008, Том 8, № 2, s. 120.

[16] С. К. Амандыкова, Конституция Республики Казахстан *1993* года – первая Конституция суверенного Казахстана, „Studia Politologiczne" 2014, vol. 32, s. 55-56.

[17] L. Akhmetova, T. Lifanova, A. Verevkin, D. Shorokhov, S. Lifanov, *Factors and Trends of Increasing Role of Mass Media in Democratic Elections in Kazakhstan*, „Media Watch" 2020, No 11 (2), s. 394.

[18] Б. Имашев, op. cit., s. 134.

uprzywilejowanej względem innych organizacji politycznych i tym samym zaburzającej realizację pluralizmu politycznego i wolnych wyborów. Proklamowana jest równość organizacji politycznych względem prawa. Niedopuszczalna jest bezprawna ingerencja organów władzy państwowej w ich wewnętrzne sprawy.

Będąc wartością konstytucyjną, pluralizm polityczny nie jest wartością autoteliczną. Został zsynchronizowany z innymi wartościami i zasadami konstytucyjnymi, jak stabilność polityczna (art. 1 ust. 2 Konstytucji) tak, aby służył realizacji dobra wspólnego, a nie przekształcał się w swoją ustrojową karykaturę w postaci anarchii. Z tego też powodu zabronione jest tworzenie i funkcjonowanie organizacji politycznych, których cele lub działania zmierzają do zmiany ustroju konstytucyjnego siłą, naruszania integralności Republiki Kazachstanu, podważania bezpieczeństwa państwa, podżegania do nienawiści społecznej, rasowej, narodowej, wyznaniowej, klasowej i rodowej (родовой розни). Niedozwolona jest działalność organizacji politycznych innych państw, partii religijnych, a także finansowanie organizacji politycznych przez zagraniczne osoby prawne i obywateli, obce państwa i organizacje międzynarodowe. Z punktu widzenia uczciwości procesu wyborczego szczególnie istotny jest ostatni z zakazów. Dzięki niemu podmioty zagraniczne mają ograniczoną możliwość deformowania procesu wyborczego, generowania i wzmacniania postaw szkodliwych ustrojowo, konfliktów społecznych, negatywnie oddziałujących na świadomość polityczną obywateli Kazachstanu.

Oprócz tzw. ogólnych zasad prawa wyborczego, w Konstytucji Republiki Kazachstanu przewidziano także szczegółowe zasady prawa wyborczego (tzw. przymiotniki wyborcze) warunkujące organizację procesu wyborczego. Ustrojodawca odnosi je do poszczególnych postępowań wyborczych. I tak, Prezydent Republiki Kazachstanu jest wybierany na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego, w głosowaniu tajnym. Na podobnej podstawie wybierani są deputowani do izby pierwszej parlamentu (Mażilisu)[19]. Wybór dziewięćdziesięciu ośmiu deputowanych Mażilisu odbywa się na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w tajnym głosowaniu. Dziewięciu deputowanych Mażilisu wybiera Zgromadzenie Narodu Kazachstanu. Natomiast członkowie izby drugiej parlamentu (Senatu) wybierani są w wyborach pośrednich, w głosowaniu tajnym.

4. Organy odpowiedzialne za proces wyborczy, system komisji wyborczych, ich skład oraz sposób powoływania członków, zadania i kompetencje

Przygotowywanie i przeprowadzanie wolnych wyborów jest realizowane przez komisje wyborcze[20]. Mają one status państwowych organów wyborczych

[19] Z wyjątkiem dziewięciu deputowanych do Mażilisu, którzy są wybierani przez Zgromadzenie Narodu Kazachstanu (Ассамблеей народа Казахстана).

[20] J. Szymanek, *Ustrój konstytucyjny Kazachstanu,* Warszawa 2013, s. 85.

(государственные избирательные органы). Na jednolity system komisji wyborczych[21] składają się:

1) Centralna Komisja Wyborcza;
2) terytorialne komisje wyborcze;
3) obwodowe komisje wyborcze (участковые избирательные комиссии).

Komisje wyborcze tworzą, hierarchicznie uporządkowany, system komisji wyborczych. Jednolitym systemem komisji wyborczych kieruje Centralna Komisja Wyborcza. Jest ona konstytucyjnym organem władzy publicznej. W odróżnieniu od pozostałych komisji wyborczych, jest organem stałym, gotowym do działania niezależnie od zarządzenia konkretnych wyborów.

W skład Centralnej Komisji Wyborczej wchodzą Przewodniczący i sześciu członków Komisji. W ustalaniu jej składu partycypują różne organy władzy państwowej. Od 1995 r. członków CKW wybierał Mażilis na wniosek Prezydenta. Od 2007 r. skład osobowy CKW jest wyznaczany za zasadzie parytetu[22]. Przewodniczącego i dwóch członków Centralnej Komisji Wyborczej wyznacza Prezydent. Po dwóch członków wybierają Mażilis i Senat. Czynią to samodzielnie, bez udziału drugiej izby. Zastępca przewodniczącego i sekretarz Centralnej Komisji Wyborczej wybierani są na posiedzeniu Komisji, spośród jej członków.

Terytorialne komisje wyborcze są tworzone przez Centralną Komisję Wyborczą, a obwodowe komisje wyborcze – przez odpowiednie terytorialne komisje wyborcze. Natomiast skład personalny komisji wyborczych, z wyjątkiem Centralnej Komisji Wyborczej, ustalany jest przez odpowiednie maslichaty[23]. Członkowie tych komisji wyborczych są wybierani przez odpowiednie maslichaty na podstawie propozycji partii politycznych. Każda partia polityczna ma prawo zgłosić jednego kandydata do odpowiedniej komisji wyborczej. Kandydaci są zgłaszani spoza członków danej partii. W przypadku niezgłoszenia odpowiedniej liczby kandydatów przez partie polityczne (w terminie ustalonym przez maslichat, który jest nie krótszy niż piętnaście dni przed powołaniem komisji wyborczych) maslichaty wybierają komisję wyborczą na wniosek innych organizacji społecznych (общественных объединений) i komisji wyborczych wyższego rzędu.

Oparcie składu osobowego terytorialnych komisji wyborczych na partiach politycznych i innych organizacjach społecznych służy budowaniu ich społecznego uprawomocnienia. Poprzez pluralistyczny charakter komisji, którego formalnym wyrazem jest zgłaszanie przez poszczególne organizacje nie więcej

---

[21] Л. С. Жакаева, Конституционный процесс *в* Республике Казахстан*:* теоретико-правовые вопросы, дис. на соиск. учен. степ. доктора юрид. наук, Москва 2008, s. 246.

[22] Ibidem, s. 247.

[23] Maslichaty są to pochodzące z wyborów, samorządowe organy uchwałodawczo – wykonawcze. Więcej na ten temat zob. A. Bisztyga, *Terenowa administracja rządowa oraz samorząd terytorialny w Republice Kazachstanu. Aspekt konstytucyjny*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2014, nr 22, s. 185 i nast.

niż jednego kandydata do komisji, ma miejsce wewnętrzna kontrola uczciwości procesu wyborczego.

Z odmiennością odnoszącą się do Centralnej Komisji Wyborczej, przewodniczącego, wiceprzewodniczącego, sekretarza komisji wyborczej wybiera się na posiedzeniu komisji wyborczej spośród jej członków.

Zgodnie z przepisami ustawy, komisje ustanawiane są na okres kadencji. Kadencja komisji wyborczych trwa pięć lat. W praktyce jednak, komisje terytorialne nie funkcjonują w sposób permanentny, ale jedynie w okresie wyborów. Ich skład jest ustalany w związku z wyznaczeniem kolejnych wyborów i to w tym okresie doprecyzowywane są składy komisji wyborczych[24].

Na podstawie przepisów prawa wyborczego, konstytuowanie nowego składu komisji wyborczych rozpoczyna się nie później niż dwa miesiące i kończy nie później niż trzy dni przed upływem kadencji komisji wyborczych. W Kazachstanie wyrazem specyfiki rozumienia kadencyjności organów wyborczych jest możność dokonywania zmian w ich składzie w trakcie trwania kadencji organu wyborczego. Taką kompetencję zmiany składu osobowego w trakcie kadencji komisji wyborczych posiadają organy formułujące skład danej komisji wyborczej.

Członek komisji wyborczej nie może być pozbawiony swoich uprawnień, z wyjątkiem dwóch przypadków określonych w art. 19 ust. 6 i 7 ustawy konstytucyjnej o wyborach w Republice Kazachstanu. Po pierwsze, osoba może utracić status członka komisji wyborczej w przypadku naruszenia Konstytucji, ustawy konstytucyjnej o wyborach w Republice Kazachstanu lub innych aktów prawnych Republiki Kazachstanu, ogólnie przyjętych norm etycznych (общепринятые нормы этики). Po drugie, utrata statusu członka komisji wyborczej może być efektem niewypełniania powierzonych mu obowiązków, decyzji i poleceń komisji wyborczej oraz jej przewodniczącego, komisji wyborczej wyższego rzędu.

5. Centralna Komisja Wyborcza

Zadania Centralnej Komisji Wyborczej odnoszą się do przygotowania i przeprowadzenia wyborów. Komisja realizuje je poprzez nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Nadzoruje działalność organów władzy publicznej, do których zadań należy wspomaganie działalności organizacyjnej terytorialnych komisji wyborczych oraz zapewnienie w ramach przygotowywania i realizacji wyborów tworzenia, rozwoju, wdrażania, utrzymania, administrowania, eksploatacji i stałego utrzymania infrastruktury teleinformatycznej, zasobów internetowych, a także zabezpieczenia materialno-technicznego.

CKW sprawuje kontrolę nad wykonywaniem ordynacji wyborczej na terytorium państwa. Zapewnia jej jednolite stosowanie na całym terytorium państwa. W tym celu podejmuje, w zakresie swoich kompetencji, decyzje wiążące na całym terytorium Republiki, jak również organizuje wyjaśnianie przepisów

[24] Л. С. Жакаева, op. cit., s. 261.

ordynacji wyborczej. Tworzenie przepisów prawa doprecyzowujących i wypełniających ustawowe ramy prawa wyborczego i wyjaśnianie obowiązujących przepisów prawa jest odpowiedzią na potrzeby legislacyjne pojawiające się w praktyce realizacji konkretnych postępowań wyborczych. Umożliwia efektywne ich przeprowadzenie i legislacyjne reagowanie na zaistnienie sytuacji prawnie nie przewidzianych.

Do zadań CKW należy organizowanie przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta i deputowanych Mażilisu. Kieruje organizacją i przeprowadzeniem wyborów do Senatu. W procesie organizowania i przeprowadzania wyborów deputowanych maslichatów, akimów[25] oraz członków innych organów samorządu terytorialnego, CKW realizuje kontrolę legalności. Sprawdza zgodność działalności terytorialnych komisji wyborczych z wymaganiami prawa wyborczego. W przypadku wykrycia jego naruszeń, uchyla ich decyzje.

CKW ma prawo wysłuchiwać sprawozdania organów i organizacji państwowych w sprawach związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów, a także informacji organów organizacji społecznych o przestrzeganiu prawa wyborczego.

Rozpatruje zagadnienia związane z dopuszczeniem partii politycznych do udziału w wyborach części deputowanych Mażilisu i deputowanych maslichatów, wybieranych z list partyjnych. Sporządza i przedkłada rządowi szacunkowy preliminarz wydatków na przeprowadzenie kampanii wyborczej na podstawie wniosków budżetowych składanych przez terenowe komisje wyborcze, w trybie określonym przez Centralną Komisję Wyborczą.

CKW kieruje pracą komisji wyborczych w wyborach Prezydenta, deputowanych do parlamentu. W tym charakterze uchyla i zawiesza ich decyzje. Rozdziela między nie środki z budżetu państwa przeznaczone na prowadzenie kampanii wyborczej. Kontroluje tworzenie niezbędnych warunków materialnych i technicznych dla działalności komisji wyborczych. Rozpatruje wnioski i skargi dotyczące decyzji i działań (bezczynności) komisji wyborczych.

Organizuje i prowadzi szkolenia dla uczestników procesu wyborczego. Prowadzi seminaria z udziałem przedstawicieli partii politycznych i innych uczestników procesu wyborczego na temat organizacji i przebiegu wyborów. Realizuje współpracę międzynarodową w zakresie systemów wyborczych. Profesjonalizm uczestników procesów wyborczych jest traktowany jako kluczowa przesłanka prawidłowości jego przeprowadzenia.

CKW określa tryb prowadzenia kampanii przedwyborczej za pośrednictwem środków masowego przekazu i wsparcia informacyjnego wyborów Prezydenta Republiki Kazachstanu, deputowanych do Parlamentu, maslichatów Republiki Kazachstanu, akimów, a także członków innych organów samorządu terytorialnego.

---

[25] Akimowie są to terenowe organy władzy wykonawczej, podporządkowane rządowi i Prezydentowi.

CKW ustala formę i treść karty do głosowania w wyborach prezydenckich i deputowanych do Mażilisu, formy kart do głosowania w wyborach do Senatu, maslichatów, akimów i członków innych organów samorządu terytorialnego, tryb ich sporządzania, a także stopień zabezpieczenia, formę spisów wyborców (wybieranych), formę karty do składania podpisów wyborców wyrażających poparcie dla kandydowania poszczególnych osób na urząd Prezydenta, formę karty do składania podpisów wyborców wyrażających poparcie dla kandydatów na deputowanych do Senatu (депутаты Сената) oraz dla zbierania podpisów wyborców wyrażających poparcie dla kandydatów na akimów, jak również ustala wzory innych dokumentów wyborczych. CKW ustala formę urn z przeźroczystego materiału do głosowania wyborczego oraz wzory pieczęci komisji wyborczych, sposób przechowywania dokumentów wyborczych. Zapewnia sporządzanie kart do głosowania w wyborach Prezydenta i deputowanych do parlamentu. Organizuje przygotowanie, określa tryb wydawania i ewidencjonowania kart do głosowania. Określa tryb dokonywania zmian w karcie do głosowania w przypadku wycofania kandydatury, unieważnienia decyzji o zgłoszeniu kandydata, unieważnienia decyzji o rejestracji kandydatów, list partyjnych. Zatwierdza instrukcję wyposażenia lokalu wyborczego, jak również instrukcję rejestracji pełnomocników wyborczych.

Rejestruje kandydatów na urząd Prezydenta Republiki. Informuje wyborców o przebiegu kampanii wyborczej w wyborach na urząd Prezydenta i deputowanych do parlamentu. Regularnie wydaje biuletyn informacyjny o przebiegu kampanii wyborczej.

CKW ustala wyniki wyborów Prezydenta i deputowanych do parlamentu. Rejestruje wybranego Prezydenta i deputowanych do parlamentu, publikuje na ten temat komunikat w środkach masowego przekazu. Wyznacza i organizuje powtórne głosowanie i powtórne wybory w wyborach prezydenckich. Wyznacza powtórne wybory deputowanych do parlamentu, jak również wybory uzupełniające do parlamentu. Wyznacza regularne i nadzwyczajne wybory maslichatów.

Stosownie do liczebności obywateli jednostek administracyjno-terytorialnych, CKW określa liczbę wybieranych z nich deputowanych maslichatów.

Prowadzi ujednolicony elektroniczny rejestr obywateli - wyborców Republiki Kazachstanu. Przeprowadzając wybory z wykorzystaniem elektronicznego systemu wyborczego, szkoli członków właściwych komisji wyborczych z jego obsługi. Za pośrednictwem środków masowego przekazu organizuje szkolenia obywateli ze stosowania elektronicznego systemu wyborczego w wyborach.

CKW tworzy organy opiniodawczo-doradcze. W tym zakresie szczególne znaczenie ma Rada Ekspercko-Metodyczna przy Centralnej Komisji Wyborczej[26]. Celem działania Rady jest analiza międzynarodowych standardów i najlepszych praktyk zagranicznych w zakresie przygotowania i przeprowadzenia

[26] Положение об Экспертно-методическом совете при Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, утверждено постановлением Центральной

wyborów i referendów, opracowanie propozycji zmian i uzupełnień ordynacji wyborczej Republiki Kazachstanu, a także opracowanie propozycji doskonalenia praktyki egzekwowania prawa przez komisje wyborcze poprzez badania naukowe i usługi doradcze.

Centralna Komisja Wyborcza jest wspierana przez służby pomocnicze zorganizowane w aparat Komisji. Wydatki na utrzymanie Centralnej Komisji Wyborczej i jej personelu finansowane są z budżetu państwa.

6. Terytorialne komisje wyborcze

Na terytorialne komisje wyborcze składają się komisje: okręgowe (tworzone w miastach o znaczeniu państwowym i w stolicy Nur-Sułtan), rejonowe, miejskie, rejonowe w mieście (районные *в* городе). W skład komisji wchodzi siedmiu członków.

Terytorialne komisje wyborcze zapewniają organizację i przebieg wyborów Prezydenta, deputowanych do parlamentu, maslichatów, akimów i członków innych organów samorządu lokalnego. W tym celu na terytorium jednostki administracyjno-terytorialnej sprawują kontrolę nad wykonywaniem przepisów prawa wyborczego. Zapewniają przygotowanie i przeprowadzenie wyborów Prezydenta, deputowanych do parlamentu i maslichatów, akimów i członków innych organów samorządu lokalnego. Rejestrują pełnomocników kandydatów na urząd Prezydenta, partii politycznych, które zgłosiły listy partyjne, wydają im odpowiednie zaświadczenia. Kierują działalnością niższych terytorialnych i obwodowych komisji wyborczych. Uchylają i zawieszają ich decyzje. Rozdzielają wśród nich środki z budżetów państwowego i lokalnych przeznaczone na przeprowadzenie kampanii wyborczej. Kontrolują tworzenie niezbędnych warunków materialno-technicznych dla działalności obwodowych komisji wyborczych. Rozpatrują wnioski i skargi dotyczące decyzji i czynności (bezczynności) obwodowych komisji wyborczych. Organizują wykonanie decyzji Centralnej Komisji Wyborczej przez wszystkie komisje wyborcze utworzone w ramach danej jednostki administracyjno-terytorialnej państwa.

Terytorialne komisje wyborcze mają prawo wysłuchiwać sprawozdania komisji wyborczych, organów państwowych i organizacji w sprawach związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów, a także informacje organizacji społecznych w sprawach dotyczących przestrzegania prawa wyborczego. Kontrolują aktualność i rzetelność informacji o wyborcach i granicach obwodów wyborczych, terminowość sporządzenia i poprawność spisów wyborców uprawnionych do głosowania oraz ich podania do publicznej wiadomości.

Zapewniają przeprowadzenie wyborów deputowanych do Senatu (oraz wyborów powtórnych i uzupełniających). Rejestrują kandydatów na deputowanych do

---

избирательной комиссии Республики Казахстан от 7 февраля 2017 года № 4/150, https://www.election.gov.kz/rus/news/acts/index.php?ID=3559&v=mobile (21.09.2021).

Senatu, ich pełnomocników. Wydają im odpowiednie zaświadczenia. W środkach masowego przekazu publikują komunikaty o rejestracji kandydatów. Przygotowują punkty do głosowania. Zapewniają wykonanie kabin i urn wyborczych. Ustalają wyniki głosowania w wyborach deputowanych do Senatu i przedkładają protokoły podsumowania wyników głosowania Centralnej Komisji Wyborczej w celu zarejestrowania deputowanych do Senatu.

Terytorialne komisje wyborcze tworzą okręgi wyborcze w wyborach deputowanych maslichatów, akimów i publikują ich listę. Powiadamiają wyborców o lokalizacji komisji wyborczych. Zapewniają przygotowanie kart do głosowania w wyborach deputowanych maslichatów, akimów, członków innych organów samorządu lokalnego, a także doręczenie kart do głosowania obwodowym komisjom wyborczym. Organizują i zapewniają przeprowadzenie wyborów deputowanych maslichatów (oraz wyborów powtórnych i uzupełniających). Rejestrują listy partyjne składane przez partie polityczne zgłaszające kandydatów na deputowanych maslichatów. Rejestrują pełnomocników partii politycznych. Wydają odpowiednie zaświadczenia kandydatom i pełnomocnikom. W środkach masowego przekazu publikują komunikaty o rejestracji list partyjnych.

Zarządzają i organizują przeprowadzenie wyborów akimów (oraz wyborów powtórnych), rejestrują kandydatów na akimów oraz ich pełnomocników. Wydają im odpowiednie zaświadczenia. W środkach masowego publikują komunikaty o rejestracji kandydatów na akimów.

Terenowe komisje wyborcze ustalają wyniki głosowania w obwodach wyborczych w odpowiedniej jednostce administracyjno-terytorialnej. Zliczają wyniki wyborów deputowanych maslichatów, akimów. Rejestrują wybranych deputatów maslichatów, akimów i publikują informację o tym w środkach masowego przekazu. Przedkładają komisji wyborczej wyższego rzędu protokoły wyborcze z poszczególnych okręgów i obwodów wyborczych w celu podsumowania wyników wyborów i publikacji w oficjalnym zasobach internetowych Centralnej Komisji Wyborczej.

Zarządzają i organizują wybory członków innych niż maslichaty organów samorządu terytorialnego, powtórne wybory oraz wybory uzupełniające. Rejestrują kandydatów na członków innych niż maslichaty organów samorządu terytorialnego, ich pełnomocników. Wydają im odpowiednie zaświadczenia. Ustalają wyniki wyborów członków organów samorządu terytorialnego innych niż maslichaty i publikują na ten temat informację w środkach masowego przekazu.

Terenowe komisje wyborcze władne są wyjaśniać przepisy prawa wyborczego. Organizują i prowadzą szkolenia dla uczestników procesu wyborczego, seminaria z przedstawicielami partii politycznych i innymi uczestnikami procesu wyborczego na temat organizacji i przebiegu wyborów.

7. Obwodowe komisje wyborcze

Obwodowe komisje wyborcze zapewniają organizację i przeprowadzenie wyborów w odpowiednich lokalach wyborczych. Liczbę członków komisji ustala właściwa terytorialna komisja wyborcza. Czyni to w zależności od liczby obywateli uprawnionych do głosowania w danej komisji obwodowej tak, aby prawidłowy przebieg głosowania i ustalania wyników głosowania w komisji w maksymalnie szerokim zakresie służył zapewnieniu uczciwości procesu wyborczego. W obwodzie do głosowania liczącym do dwóch tysięcy uprawnionych do głosowania w skład komisji obwodowej wchodzi od pięciu do siedmiu członków. Natomiast w obwodzie do głosowania liczącym ponad dwa tysiące uprawnionych do głosowania w skład komisji obwodowej wchodzi od siedmiu do jedenastu członków. Skład liczbowy obwodowych komisji wyborczych powinien być nieparzysty.

Obwodowe komisje wyborcze przeprowadzają w lokalu wyborczym czynności wyborcze, których istotą jest możliwość oddania przez obywateli kart do głosowania i ustalenie wyniku głosowania w danym obwodzie głosowania. W tym celu zawiadamiają wyborców o lokalizacji komisji obwodowej, poprawiają błędy w spisie wyborców w danym lokalu wyborczym. Podejmują niezbędne działania w celu realizacji praw wyborczych obywateli niepełnosprawnych. Zawiadamiają wyborców o dniu, godzinie i miejscu głosowania. Przygotowują lokal wyborczy, zapewniają dostępność kabin i urny wyborczej. Organizują głosowanie w lokalu wyborczym w dniu wyborów. Przeprowadzają liczenie głosów i na tej podstawie ustalają wyniki głosowania w obwodzie wyborczym.

Obwodowe komisje wyborcze rozpatrują wnioski i skargi dotyczące przygotowania i organizacji głosowania oraz podejmują decyzje w tych sprawach. Organizują wyjaśnienie przepisów prawa wyborczego. Organizują i prowadzą szkolenia dla uczestników procesu wyborczego. Prowadzą seminaria z przedstawicielami partii politycznych i innymi uczestnikami procesu wyborczego na temat organizacji i przebiegu wyborów.

8. Status członka komisji wyborczej

Z punktu widzenia realizowania uczciwego procesu wyborczego ważny jest status prawny osób wchodzących w skład komisji wyborczych. Członkowie komisji wyborczych są przedstawicielami organów państwowych (jakimi są komisje wyborcze) i są chronieni przez państwo. Członkiem komisji wyborczej nie może być osoba karana, osoba uznana przez sąd za ubezwłasnowolnioną lub ubezwłasnowolnioną częściowo.

Przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej, jej członkowie, pracownicy aparatu pomocniczego Komisji, przewodniczący lub ich zastępcy (decyzję w tej sprawie podejmuje dana komisja) oraz sekretarze terytorialnych komisji

wyborczych wykonują swoje kompetencje w sposób stały. Dodatkowej ochronie prawnej podlega stosunek pracy członków komisji wyborczych. W okresie przeprowadzania wyborów nie mogą być zwolnieni z pracy lub przeniesieni na inne stanowisko pracy bez ich zgody.

W zakresie wykonywanych obowiązków, członkowie komisji wyborczych związani są obowiązującymi przepisami prawa, tj. koniecznością działania na podstawie przepisów prawa oraz ogólnie przyjętych norm etycznych (общепринятые нормы этики) i w ich granicach. Obowiązani są wypełniać powierzone im obowiązki, decyzje i polecenia komisji wyborczej oraz jej przewodniczącego, komisji wyborczej wyższego rzędu. Obowiązani są czuwać nad przestrzeganiem i ochroną praw wyborczych oraz uzasadnionych interesów obywateli, wykazywać bezstronność i niezależność w podejmowaniu decyzji, a także powstrzymywać się od publicznego oceniania działalności kandydatów i partii politycznych, które zgłosiły listę partyjną. Mimo że, co do zasady, kandydatów na członków komisji wyborczych zgłaszają partie polityczne, to nie są oni związani decyzjami partii politycznej lub innych organizacji społecznych, których są przedstawicielami i w toku realizacji postępowania wyborczego nie mają prawa bronić ich interesów.

Członkowie komisji wyborczych kończą piastowanie funkcji wraz z upływem kadencji, odpowiednio – po zakończeniu działalności komisji wyborczej. W przypadkach określonych w przepisach ustawy o wyborach może mieć miejsce odwołanie członka komisji. Decyzję w tej sprawie podejmuje komisja wyborcza wyższego rzędu. Członek komisji wyborczej zostaje zwolniony z obowiązków w następujących przypadkach: złożenie przez członka komisji wniosku o zwolnienie z obowiązków członka komisji; utrata obywatelstwa Republiki Kazachstanu; wyjazd na pobyt stały poza jednostkę administracyjno-terytorialną, w której znajduje się maslikhat, w skład której wchodzi dana komisja wyborcza; uprawomocnienie się wyroku sądu wydanego przeciwko członkowi komisji; wejście w życie wyroku sądu o uznaniu go za ubezwłasnowolnionego, częściowo ubezwłasnowolnionego, zaginięcie lub uznanie go za zmarłego; śmierć członka komisji. Samodzielną przesłanką utraty statusu członka komisji wyborczej jest likwidacja partii politycznej, która zgłosiła daną osobę w skład komisji. Odwołanie członka komisji wyborczej ma miejsce w przypadku wielokrotnego naruszania przez niego – w ramach pełnionej funkcji – przepisów prawa. Odwołuje go ten maslichat, który powołał daną komisję wyborczą.

Z wyjątkiem zamkniętych obwodów do głosowania, pracownikami jednej organizacji może być nie więcej niż połowa składu komisji wyborczej.

Członek komisji wyborczej obowiązany jest mieszkać na terytorium jednostki administracyjno-terytorialnej, w której znajduje się maslichat, formujący skład tej komisji.

9. Przeciwdziałanie przestępczości w zakresie ochrony prawidłowości procesu wyborczego

Działalność komisji wyborczych odbywa się na zasadzie kolegialności i jawności. Posiedzenia komisji wyborczych są prawomocne, jeżeli uczestniczy w nich co najmniej 2/3 ogólnej liczby członków komisji. Co do zasady, decyzje komisji zapadają w głosowaniu jawnym większością głosów ogólnej liczby ich członków. Członkowie komisji, którzy nie zgadzają się z jej decyzją, mają prawo do zgłoszenia zdania odrębnego, na co niezwłocznie zwraca się uwagę komisji wyborczej wyższego rzędu i dołącza na piśmie do protokołu z posiedzenia komisji.

Decyzje komisji wyborczych są jawne. Partie polityczne, które nie mają przedstawiciela w składzie komisji wyborczych, mają prawo delegować swojego przedstawiciela z głosem doradczym do właściwej komisji wyborczej na okres przygotowania i prowadzenia kampanii wyborczej nie później niż na dziesięć dni licząc od dnia zarządzenia wyborów. Decyzję w sprawie powołania członka komisji wyborczej z głosem doradczym podejmuje komisja wyborcza.

W posiedzeniach komisji wyborczych mogą uczestniczyć kandydaci, pełnomocnicy, obserwatorzy, przedstawiciele środków masowego przekazu pod warunkiem posiadania legitymacji służbowej i przydziału od redakcji. W lokalu komisji wyborczej nie mogą natomiast przebywać osoby nieuprawnione, niezwiązane z procesem wyborczym.

Kandydaci na posłów, partie polityczne, które zgłosiły listy partyjne, przy rozpatrywaniu spraw z nimi związanych, są informowani o posiedzeniach właściwych komisji wyborczych i porządku obrad.

W dniu głosowania, od chwili otwarcia lokalu wyborczego do głosowania do czasu ustalenia wyników głosowania, w siedzibie komisji obwodowej mają prawo przebywać po jednym mężu zaufania od każdego kandydata lub partii politycznej, która zgłosiła listę partyjną, po jednym przedstawicielu od każdego środka masowej komunikacji (pod warunkiem posiadania legitymacji służbowej i przydziału od redakcji) i po jednym obserwatorze od każdej partii politycznej, innej organizacji społecznej, innych kazachstańskich organizacji niekomercyjnych i obserwatorów państw innych i organizacji międzynarodowych, którym może towarzyszyć tłumacz.

Decyzje organów wyborczych podjęte w ramach ich kompetencji są wiążące dla organów władzy wykonawczej, instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, partii politycznych i innych organizacji społecznych, ich upoważnionych przedstawicieli, organizacji, funkcjonariuszy publicznych, wyborców, organów wyborczych niższego rzędu, innych osób i organizacji, ustawowo wskazanych.

Akty działania (i zaniechanie działania) komisji wyborczych podlegają kontroli. Można odwołać się od nich do komisji wyborczej wyższego rzędu i (lub) do sądu w terminie dziesięciu dni od daty podjęcia decyzji lub podjęcia działania (bezczynności), chyba że inny termin zaskarżenia jest przewidziany

przez przepisy ustawy konstytucyjnej o wyborach. Po upływie terminu skarga na decyzję i czynność (bezczynność) komisji wyborczej nie podlega rozpoznaniu.

W przypadku równoczesnego rozpatrywania skargi w komisji wyborczej i sądzie, komisja wyborcza zawiesza rozpatrzenie skargi do czasu wejścia w życie orzeczenia sądu. Sąd zawiadamia komisję wyborczą o wniesionej skardze i nabraniu mocy przez orzeczenie sądu.

Organy państwowe, organizacje, organy samorządu terytorialnego, a także ich funkcjonariusze są obowiązani do pomocy komisjom wyborczym w wykonywaniu powierzonych im kompetencji, udzielania im niezbędnych informacji i materiałów, udzielania odpowiedzi na wnioski komisji wyborczych w terminie trzech dni, a w dniu wyborów i przededniu wyborów - natychmiast. W zakresie uczciwości procesu wyborczego szczególnie ważna jest działalność organów spraw wewnętrznych, które obowiązane są zabezpieczyć porządek w siedzibie komisji wyborczej, zapobiegać obecności w nich osób nieuprawnionych. Jednocześnie, funkcjonariusze organów spraw wewnętrznych mogą przebywać w sali głosowania tylko na zaproszenie przewodniczącego komisji i muszą ją opuścić niezwłocznie po przywróceniu porządku lub na wniosek przewodniczącego komisji.

Na czas przygotowania i przeprowadzenia wyborów członkowie komisji mogą, na ich wniosek, zostać zwolnieni od wykonywania czynności zawodowych za opłatą ze środków przeznaczonych na przeprowadzenie wyborów.

W celu unikania konfliktów interesów, zachowania bezstronności i obiektywizmu wykonywanych czynności wyborczych, członkami komisji wyborczych nie mogą być: deputowani do parlamentu i maslichatów; akimi; członkowie innych organów samorządu terytorialnego oraz kandydaci do pełnienia tych funkcji; kandydaci na urząd Prezydenta; pełnomocnicy kandydatów; osoby zajmujące stanowisko urzędnika politycznego (занимающие должность политического государственного служащего); sędziowie sądów Republiki Kazachstanu. Osoby bliskie kandydatom w rozumieniu przepisów prawa rodzinnego; osoby bezpośrednio podległe kandydatom nie mogą być członkami komisji wyborczych zapewniających bezpośrednią organizację i przeprowadzenie wyborów, w okręgu wyborczym, w którym kandydat ten uczestniczy.

10. Opinia publiczna dotycząca prawidłowości procesu wyborczego: obserwatorzy partii politycznych, innych organizacji społecznych Republiki Kazachstanu

Ważnym mechanizmem ochrony transparentności wyborów przeprowadzanych w Kazachstanie jest możliwość poddania ich obserwacji ze strony bezstronnych obserwatorów. W tym zakresie prawodawca kazachstański (tak, jak to jest przewidziane w Konwencji o standardach demokratycznych wyborów, wyborczych praw i wolności w państwach członkowskich Wspólnoty Niepodległych Państw)

wyodrębnia dwie grupy regulacji prawnych. Pierwsza z nich ma zastosowanie w stosunku do obserwatorów krajowych, a druga – obserwatorów zagranicznych.

Ustawodawca ustalił, kto może być obserwatorem postępowania wyborczego. Może nim zostać przedstawiciel partii politycznej uczestniczącej w danych wyborach lub innej organizacji społecznej, której statutową działalnością jest obserwacja wyborów, co podlega potwierdzeniu poprzez przedstawienie wyciągu ze statutu organizacji.

Prawa obserwatora ze strony partii politycznych, innych organizacji społecznych Republiki Kazachstanu muszą być poświadczone w formie pisemnej. Dokument ten jest poświadczony pieczęcią organizacji, która wysłała obserwatora i jest ważny po okazaniu dokumentu tożsamości obserwatora. Dokument jest przedstawiany przewodniczącemu komisji wyborczej lub osobie go zastępującej do rejestracji obserwatora poprzez wpisanie danych o nim do rejestru.

Obserwatorzy mają prawo uczestniczyć w posiedzeniu komisji wyborczej; otrzymywać informacje o liczbie wyborców, którzy wzięli udział w głosowaniu, w tym głosowaniu poza siedzibą komisji. Mogą przebywać w siedzibie komisji wyborczej podczas głosowania i liczenia głosów. Są uprawnieni do towarzyszenia przenośnym urnom wyborczym, w tym znajdować się w pojeździe podczas ich przewozu. Mogą obserwować przebieg głosowania, procedurę liczenia głosów i rejestrowania wyników głosowania w siedzibie komisji wyborczej, w warunkach zapewniających możliwość bezpośredniego przeglądu wszystkich wymienionych procedur. Wyposażeni zostali w prawo zaskarżenia decyzji, czynności (bezczynności) właściwej komisji wyborczej i (lub) jej członków do komisji wyborczej wyższego rzędu lub sądu. Mogą być obecni podczas głosowania wyborców poza obrębem lokalu wyborczego, jeżeli wyborcy nie mieli możliwości przybycia do lokalu wyborczego. Mają prawo być obecni przy liczeniu niewykorzystanych kart do głosowania przez członków obwodowej komisji wyborczej. Mają prawo dokonywać nagrań fotograficznych, dźwiękowych i wideo, nie ingerując w przebieg głosowania i ustalania jego wyników. Mogą obserwować procedurę przekazywania protokołów wyników głosowania komisjom wyborczym wyższego rzędu. Po głosowaniu mogą zapoznać się z protokołami komisji wyborczej o wynikach głosowania, otrzymać ich odpisy.

Obserwatorzy mogą zwracać uwagę członkom komisji wyborczej na naruszenia wymagań przepisów prawa wyborczego, przekazywać im odpowiednie pisemne oświadczenia o naruszeniu prawa oraz otrzymać poświadczenie o przekazaniu komisji takiego oświadczenia. Przewodniczący komisji wyborczej (osoba go zastępująca) jest obowiązany, na wniosek pełnomocników, obserwatorów, dołączyć sporządzone przez nich oświadczenia do protokołu z wynikami głosowania.

Krajowi obserwatorzy są zobowiązani mieć przy sobie dokumenty potwierdzające ich tożsamość i uprawnienia. Nie są władni ingerować w proces wyborczy, w tryb liczenia głosów i podejmowania decyzji przez komisję wyborczą. Nie wolno im podejmować czynności zakłócające pracę komisji wyborczej. Muszą

przestrzegać wymagań przepisów prawa wyborczego i innych aktów prawnych Republiki Kazachstanu. Obowiązani są przestrzegać wymagań przewodniczącego komisji wyborczej dotyczących przestrzegania ustalonych przez właściwą komisję wyborczą zasad postępowania w lokalu wyborczym. Swoje uwagi mogą opierać wyłącznie na udokumentowanych, aktualnych i sprawdzalnych faktach. Działalność obserwatorów – jako osób stojących na straży uczciwego procesu wyborczego – ma cechować bezstronność. Nie mogą prowadzić agitacji wyborczej, w tym – nie mogą wyrażać preferencji dla konkretnego kandydata czy partii politycznej.

W przypadku naruszenia przez obserwatorów przepisów prawa, odpowiednia komisja wyborcza ma prawo anulować rejestrację obserwatora.

11. Opinia publiczna dotycząca prawidłowości procesu wyborczego: obserwatorzy państw innych i organizacji międzynarodowych, przedstawiciele zagranicznych mediów

W Republice Kazachstanu transparentność postępowań wyborczych ma wymiar nie tylko wewnątrzkrajowy. W jej realizację są zaangażowane również podmioty zagraniczne. Przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej oraz Minister Spraw Zagranicznych Republiki Kazachstanu mogą zapraszać inne państwa i organizacje międzynarodowe do udziału w obserwowaniu wyborów w Republice Kazachstanu. Zaproszenia wysyłane są za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki Kazachstanu. Zaproszenie może zawierać określenie wielkości i składu misji, a także zapewnienia równowagi płci w misji, reprezentatywności państw.

Obserwatorzy państw innych i organizacji międzynarodowych akredytowani są w Centralnej Komisji Wyborczej na wniosek Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki Kazachstanu. Komisja ustala okres akredytacji[27].

W celu akredytacji państwa inne i organizacje międzynarodowe przedkładają Ministerstwu Spraw Zagranicznych Republiki Kazachstanu listę swoich obserwatorów, przedstawicieli. Natomiast akredytacji nie podlegają osoby, które nie są obserwatorami innych państw i organizacji międzynarodowych. Niedopuszczalna jest akredytacja osób, które mają interesy polityczne, gospodarcze lub inne w Republice Kazachstanu lub których akredytacja została wcześniej cofnięta (unieważniona) za naruszenie prawodawstwa Republiki Kazachstanu, innego państwa lub powszechnie uznanych norm prawa międzynarodowego. Niedopuszczalna jest akredytacja osób uznanych za winne popełnienia

[27] Zob. np. Постановление Центральной избирательной комиссии от 4 января 2021 года, № 56/392, Об аккредитации наблюдателей международных организаций и иностранных государств на очередные выборы депутатов Мажилиса Парламента и маслихатов Республики Казахстан, назначенные на 10 января 2021 года, https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35734163 (21.09.2021).

przestępstwa, przestępstwa korupcyjnego lub działalność nielegalną w ciągu pięć lat przed złożeniem wniosku o akredytację.

Obserwatorzy z innych państw i organizacji międzynarodowych, przedstawiciele zagranicznych mediów nie są uprawnieni do wykorzystywania swojego statusu do prowadzenia działalności niezwiązanej z obserwacją wyborów. Gdyby tego rodzaju działalność został stwierdzona, to – na podstawie art. 15 ust. 7 Konwencji o standardach demokratycznych wyborów, wyborczych praw i wolności w państwach członkowskich Wspólnoty Niepodległych Państw – organy władzy Kazachstanu mają prawo cofnąć akredytację obserwatorom międzynarodowym, którzy naruszają prawo, powszechnie uznane zasady i normy prawa międzynarodowego.

Obserwatorzy zagraniczni mają prawo być obecni na wszystkich etapach procesu wyborczego; otrzymywać od komisji wyborczych informacje o przebiegu kampanii wyborczej. Mają dostęp do lokali wyborczych podczas głosowania i liczenia głosów. Mogą spotykać się z uczestnikami procesu wyborczego. Mają prawo informować członków komisji wyborczych o swoich spostrzeżeniach, ujawnionych naruszeniach, przedstawiać zalecenia; składać publiczne oświadczenia. Mogą obserwować przebieg procedury przekazywania protokołów wyników głosowania komisjom wyborczym wyższego rzędu.

Obserwatorzy obcych państw i organizacji międzynarodowych, przedstawiciele zagranicznych mediów zobowiązani są do posiadania przy sobie dokumentów potwierdzających tożsamość i akredytację. Nie są uprawnieni do ingerowania w proces wyborczy, w tryb liczenia głosów i podejmowanie decyzji przez komisję wyborczą. Nie mogą podejmować czynności zakłócających pracę komisji wyborczej. Obowiązani są wykonywać polecenia przewodniczącego komisji wyborczej dotyczące przestrzegania ustalonych przez właściwą komisję wyborczą zasad postępowania w jej siedzibie. Zachowują bezstronność, nie wyrażają preferencji dla konkretnego kandydata, partii politycznej. Obserwatorzy obowiązani są przestrzegać wymagania prawa wyborczego i innych aktów prawnych Kazachstanu.

W przypadku naruszenia przez zainteresowanego statusu obserwatora, Centralna Komisja Wyborcza ma prawo cofnąć akredytację obserwatora obcego państwa, organizacji międzynarodowej. Wniosek w tej sprawie składa właściwa komisja wyborcza. Akredytacja obserwatora państwa obcego, organizacji międzynarodowej może też być cofnięta przez Centralną Komisję Wyborczą na wniosek odpowiedniego innego państwa, organizacji międzynarodowej na wniosek Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki Kazachstanu.

W praktyce kazachstańskiej, proces wyborczy w szerokim zakresie jest otwarty na zagranicznych obserwatorów. Do obserwowania jego przebiegu regularnie są zapraszani obserwatorzy organizacji międzynarodowych, jak Komitetu Wykonawczego Wspólnoty Niepodległych Państw, Zgromadzenia Międzyparlamentarnego Wspólnoty Niepodległych Państw, Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE,

Szanghajskiej Organizacji Współpracy, Rady Współpracy Państw Tureckojęzycznych, Zgromadzenia Parlamentarnego Państw Tureckojęzycznych, Zgromadzenia Parlamentarnego Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. Zapraszani są też obserwatorzy z poszczególnych państw, jak Azerbejdżan, Armenia, Belgia, Czechy, Estonia, Filipiny, Finlandia, Francja, Hiszpania, Indie, Indonezja, Jordania, Kanada, Kirgistan, Mołdowa, Norwegia, Polska, Rosja, Rumunia, Szwajcaria, Szwecja, Turcja, Ukraina, Uzbekistan, Węgry, Wielka Brytania czy Włochy. Zaproszenie międzynarodowych obserwatorów jest wyrazem dążeń kazachstańskich organów władzy publicznej do zapewnienia maksymalnej otwartości, przejrzystości i demokratycznego charakteru przeprowadzanych wyborów i związanej z tym wymiany doświadczeń.

W świetle ustaleń misji obserwatorów Szanghajskiej Organizacji Współpracy, analiza przygotowania i realizacji kampanii wyborczej wskazuje na jej otwartość i przejrzystość. Wybory są przeprowadzane w sposób wolny, uczciwy i demokratyczny. Jako takie, wybory spełniają wymogi ordynacji wyborczej Republiki Kazachstanu oraz przyjętych zobowiązań międzynarodowych. Obserwatorzy Szanghajskiej Organizacji Współpracy nie stwierdzają przypadków naruszeń prawa, które mogłyby mieć wpływ na wyniki wyborów.

Inną ocenę przygotowania i realizacji wyborów w Kazachstanie prezentują Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Ich oceny przygotowania i przeprowadzenia wyborów w Kazachstanie są zbieżne i jako takie mogą być przedstawione łącznie. Ta grupa zagranicznych obserwatorów zwraca uwagę na utrudnienia w działalności obserwatorów wyborów, systemowe niedociągnięcia w zakresie swobody działania organizacji społecznych, wolności zgromadzeń i wypowiedzi, co negatywnie rzutuje na wybory. Podkreślając efektywność organizacji głosowania, zwracają uwagę na niepełną transparentność wykonywania licznych procedur wyborczych.

W kontekście doskonalenia jakości procesu wyborczego poprzez jego obserwowanie należy mieć na uwadze, że odbywa się ono nie tylko poprzez obserwowanie postępowań wyborczych przez kazachstańskich uczestników stosunków politycznych i podmioty zewnętrzne. Z punktu widzenia ochrony postępowań wyborczych wspomnieć trzeba o szerokim udziale obywateli Kazachstanu w obserwowaniu postępowań wyborczych realizowanych w innych państwach. Odbywa się to poprzez udział w nich w charakterze międzynarodowych obserwatorów i przenoszeniu na grunt kazachstański zdobytych doświadczeń.

12. Pełnomocnicy

Instytucją wzmacniającą zaufanie do legalności przeprowadzenia wyborów są pełnomocnicy. W procesie wyborczym zabiegają bowiem o realizację praw wyborczych konkretnych jego uczestników, a tym samym, pośrednio, o prawidłowy przebieg jako takiego postępowania wyborczego.

Pełnomocników mogą zgłosić kandydaci, partie polityczne, które zgłosiły listy partyjne. Pełnomocnicy pomagają im w realizowaniu kampanii wyborczej, prowadzą agitację przedwyborczą, reprezentują interesy kandydatów, partii politycznych. Pełnomocników według własnego uznania wyznaczają podmioty zgłaszające. Dany podmiot może zgłosić nie więcej niż trzy osoby na każdy lokal wyborczy w danym okręgu wyborczym. Kandydat na deputowanego do Senatu ma prawo mieć jednego pełnomocnika w każdym rejonie, mieście, rejonie w mieście. Pełnomocnicy są zgłaszani do zarejestrowania we właściwej komisji wyborczej. Po zarejestrowaniu, komisja wyborcza wydaje im odpowiednie zaświadczenia.

Pełnomocnikiem kandydata, partii politycznej może zostać obywatel Republiki Kazachstanu. Nie może być deputowanym do maslichatu przy wyborach deputowanego Senatu, członkiem jakiejkolwiek komisji wyborczej ani osobą zajmującą stanowisko urzędnika politycznego.

Status prawny pełnomocników podobny jest do statusu prawnego krajowych obserwatorów. Pełnomocnicy mają prawa i obowiązki krajowych obserwatorów. Działają w ramach uprawnień przyznanych im na piśmie przez kandydata, partię polityczną, która w wyborach zgłosiła listę partyjną. Osoba traci status pełnomocnika po zakończeniu kampanii wyborczej, z własnej inicjatywy, decyzją kandydata i partii politycznej, która zgłosiła listę partyjną, a także w przypadku wykreślenia rejestracji kandydata, listy partyjnej, jak również w przypadku naruszenia przepisów prawa wyborczego.

13. Przeciwdziałanie przestępczości w zakresie ochrony prawidłowości procesu wyborczego

Zgodnie z art. 48 ustawy konstytucyjnej z 28 września 1995 r. o wyborach w Republice Kazachstanu, zadaniem organów władzy publicznej jest zapewnienie wolnych wyborów. Dla sądów, prokuratury i organów spraw wewnętrznych, a także organizacji zarządzających zasobami mieszkaniowymi, dzień wyborów oraz dzień poprzedzający wybory są dniami roboczymi. Organy spraw wewnętrznych oraz organizacje zarządzające zasobem mieszkaniowym są obowiązane udzielać pomocy komisjom wyborczym. Obowiązek ten jest urzeczywistniany zwłaszcza wtedy, gdy zagadnienie dotyczy zapewnienia porządku publicznego i wolności wyborów podczas głosowania; wyjaśnienia kwestii związanych ze spisem wyborców.

W celu realizacji powszechności czynnego prawa wyborczego, lokalne organy wykonawcze są zobowiązane do pomocy komisjom wyborczym w zapewnieniu praw wyborczych obywateli z niepełnosprawnościami.

Jeżeli w ramach rejestrowania kandydata (odpowiednio partii politycznej) komisja wyborcza, sprawdzając złożony wniosek, uzna za konieczne zbadanie okoliczności wskazanych we wniosku przez organy ścigania, wówczas właściwe organy, na wniosek komisji wyborczej, sprawdzają okoliczności

i podejmują rozstrzygnięcie w sprawie wniosku w terminie trzech dni od dnia otrzymania wniosku, a w przypadku wpłynięcia wniosku na mniej niż pięć dni przed dniem głosowania lub w dniu głosowania - niezwłocznie.

14. Zagrożenia i ingerencje w procesy wyborcze. Sposoby współpracy organów władzy państwowej w sytuacji zagrożenia

Komisje wyborcze działają na podstawie przepisów prawa i w ich zakresie. Rewersem związania ich zasadą praworządności jest to, że decyzje komisji wyborczych podjęte w granicach ich kompetencji są prawnie wiążące dla wszystkich organów władzy państwowej, organizacji, organów samorządu terytorialnego oraz ich funkcjonariuszy na danym terytorium.

W ustawie konstytucyjnej z 28 września 1995 r. o wyborach w Republice Kazachstanu bezpośrednio proklamowano zakaz ingerowania w działalność komisji wyborczych w wykonywaniu ich uprawnień.

Zagrożeniem dla niezależności komisji i rzetelności ich działania, jest nietrwałość komisji. Pomimo powoływania komisji na okres kadencji, co skłaniałoby do uznania stabilności ich funkcjonowania, działalność komisji wyborczej może być zakończona decyzją organu tworzącego komisję wyborczą albo postanowieniem sądu na wniosek Centralnej Komisji Wyborczej. Nadużywanie tej kompetencji mogłoby polegać na stosowaniu jej ze względów wolicjonalnych, prawnie nieuzasadnionych, co mogłoby negatywnie oddziaływać na uczciwość realizacji procesu wyborczego.

15. Prawne mechanizmy dotyczące uczciwości wyborów i ochrony przed patologiami wyborczymi

Wybory są finansowane ze środków państwowych Przeprowadzają je organy władzy publicznej, działające nad podstawie prawa i w jego granicach, co jest formalnoprawną gwarancją uczciwości realizacji procesu wyborczego. Częściowo ze środków publicznych finansowane są wydatki kandydatów, jak na przykład ich wystąpienia w środkach masowego przekazu (z wyjątkiem kandydatów startujących na listach partyjnych), organizowanie publicznych spotkań przedwyborczych kandydatów i wydawanie materiałów wyborczych dla kandydatów (z wyjątkiem kandydatów startujących na listach partyjnych), koszty podróży kandydatów (z wyjątkiem kandydatów startujących na listach partyjnych).

Zabroniony jest jakikolwiek bezpośredni lub pośredni udział w finansowaniu wyborów przez organizacje międzynarodowe i międzynarodowe organizacje społeczne, zagraniczne organy państwowe, zagraniczne osoby prawne i obywateli, a także bezpaństwowców. Przedmiotowy zakaz, będący przejawem nieingerowania podmiotów zagranicznych w wewnątrzpaństwowe stosunki polityczne,

służy minimalizowaniu ryzyka naruszania przez podmioty zagraniczne wartości i zasad konstytucyjnych, realizowania celów niezgodnych z kazachstańskim porządkiem prawnym.

Kampania przedwyborcza kandydatów w wyborach na urząd Prezydenta, deputowanych do Parlamentu oraz deputowanych maslichatów może być finansowana ze środków zgromadzonych i rozporządzanych przez uczestników wyborów w ramach tworzonych przez nich funduszy wyborczych. Kontrolę wydatkowania środków zgromadzonych na funduszach wyborczych dokonują właściwe komisje wyborcze i instytucje bankowe.

Ochronie prawnej podlegają kandydaci. Osoby kandydujące na urząd prezydenta, do parlamentu, maslichatów, na urząd akimów od dnia zarejestrowania do czasu ogłoszenia wyników wyborów mają prawo do zwolnienia z pracy, służby wojskowej i ćwiczeń wojskowych. Czas udziału kandydatów w wyborach wliczany jest do stażu pracy w specjalności, w której pracował przed dniem rejestracji. Osoby kandydujące w wyborach od dnia zarejestrowania do ogłoszenia wyników wyborów nie mogą zostać zwolnione z pracy, przeniesione na inną pracę lub stanowisko bez ich zgody, a także oddelegowane w podróż służbową lub wezwane na przeszkolenie wojskowe.

Osoby kandydujące na urząd Prezydenta, do parlamentu od dnia ich rejestrowania do czasu ogłoszenia wyników wyborów, a także odpowiednio do czasu objęcia mandatu Prezydenta, deputowanego do parlamentu, bez zgody Centralnej Komisji Wyborczej nie mogą być zatrzymane, aresztowane, poddane aresztowi domowemu, ani w jakikolwiek inny sposób ich wolność nie może zostać ograniczona. Nie mogą być wobec nich zastosowane środki administracyjne wymierzane w sądowej procedurze. Nie mogą być pociągnięte do odpowiedzialności karnej, z wyjątkiem zatrzymania na miejscu przestępstwa lub popełnienia ciężkiego lub szczególnie ciężkiego przestępstwa. Przedmiotowymi zakazami ustawodawca kazachstański minimalizuje ryzyko bezprawnego ingerowania przez organy władzy publicznej w prawa obywateli partycypujących (poprzez korzystanie z biernego prawa wyborczego) w postępowaniu wyborczym, a jednocześnie minimalizuje ryzyko nadużywania przez kandydatów praw wyborczych do prowadzenia działalności prawnie zabronionej.

16. Administracyjna i sądowa kontrola decyzji i czynności wyborczych

Decyzje i czynności podejmowane w procesie wyborczym i w związku z jego realizacją, podlegają kontroli legalności. Jest ona sprawowana w dwojakim trybie: administracyjnym i sądowym.

Sądy i organy prokuratury są obowiązane przyjmować wnioski członków komisji wyborczych, obywateli, przedstawicieli organizacji społecznych dotyczące przeprowadzenia głosowania, w tym naruszenia przepisów prawa wyborczego, otrzymane w trakcie przygotowania i przeprowadzenia wyborów, i rozpatrzyć je w ciągu pięciu dni, a otrzymane na mniej niż pięć dni przed

głosowaniem i w dniu głosowania - niezwłocznie, chyba że w ustawie konstytucyjnej z 28 września 1995 r. o wyborach przewidziano inny termin.

Decyzje i działania organów terenowej administracji rządowej, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw i organizacji, ich funkcjonariuszy naruszających przepisy prawa wyborczego podlegają zaskarżeniu do sądu.

Sądy, prokuratorzy i komisje wyborcze organizują swoją pracę w trakcie procesu wyborczego w sposób ciągły, w tym w weekendy oraz w dniu wyborów, w taki sposób, aby zapewnić przyjęcie i rozpatrzenie skarg w terminach określonych w ustawie konstytucyjnej z 28 września 1995 r. o wyborach, tzn. w sposób skuteczny zapewniających prawo kontroli aktów wyborczych i aktów z nimi związanych.

Wnioski obywateli i organizacji dotyczące naruszeń ordynacji wyborczej rozpatrują komisje wyborcze w terminie pięciu dni od dnia otrzymania skargi, chyba że w ustawie konstytucyjnej z 28 września 1995 r. o wyborach przewidziano inny termin.

Skargi na decyzje i działania (bezczynność) komisji wyborczej i jej członków rozpatruje komisja wyższego rzędu w terminie trzech dni od dnia otrzymania skargi, chyba że w ustawie konstytucyjnej z 28 września 1995 r. o wyborach przewidziano inny termin.

17. Odpowiedzialność prawna za naruszenie przepisów prawa wyborczego

W Republice Kazachstanu wolne wybory, jako indykator demokratyczności systemu politycznego, są wartością konstytucyjną. Z tego też powodu wzgląd na ich zapewnienie, ochronę wolnego partycypowania w wyborach i w rezultacie maksymalnie wiernego odzwierciedlenia woli narodu w wyniku wyborów, znalazł odzwierciedlenie w szerokiej, a jednocześnie wieloaspektowej, ochronie prawnej wyborów. Składa się na nią zarówno odpowiedzialność karna, jak i inne formy odpowiedzialności prawnej (np. administracyjna).

Odpowiedzialność karną ponosi osoba w przypadku ingerowania w pracę komisji wyborczych; utrudnianie głosowania; utrudnianie wykonywania obowiązków związanych z rejestracją kandydata, list partyjnych; utrudnianie wykonywania obowiązków związanych z liczeniem głosów i ustalaniem wyników wyborów.

Odpowiedzialności karnej podlega wykorzystywanie zajmowanego stanowiska urzędowego w celu wyboru kandydata, partii politycznej; fałszowanie dokumentów wyborczych; celowo błędne liczenie głosów; świadomie błędne ustalenie wyników wyborów; naruszenie tajności głosowania czy utrudnianie obywatelowi swobodnego wykonywania prawa wyborczego przez przemoc, podstęp, groźby, przekupstwo.

Odpowiedzialność administracyjna i inna określona przez prawo jest ponoszona w przypadku niezłożenia lub niepublikowania informacji wymaganych

przez przepisy prawa wyborczego; podanie błędnych informacji o wyborcach na potrzeby sporządzania spisów wyborców; niezastosowania się do decyzji komisji wyborczej podjętej w granicach jej kompetencji; prowadzenia kampanii przedwyborczej przed zakończeniem okresu rejestracji kandydata, listy partyjnej zgłoszonej przez partię polityczną, w dniu wyborów lub w dniu je poprzedzającym; utrudniania prawa do prowadzenia agitacji wyborczej.

Odpowiedzialność prawna jest ponoszona za świadome rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji o kandydatach, partiach politycznych lub innych działaniach dyskredytujących ich honor i godność; za naruszenie praw członków komisji wyborczych; naruszenie prawa obywateli do zapoznania się z listą wyborców; wydawanie obywatelom kart do głosowania w celu oddania głosu na inne osoby; niezapewnienie urlopu na udział w wyborach; naruszenie warunków prowadzenia kampanii przedwyborczej za pośrednictwem mediów; produkowanie lub dystrybuowanie anonimowych materiałów kampanijnych; celowe niszczenie lub uszkadzanie materiałów kampanijnych; udzielanie wsparcia finansowego (rzeczowego) kandydatom, partiom politycznym, które zgłosiły listy partyjne, poza ich funduszami wyborczymi; przyjmowanie darowizn od obcych państw, organizacji, obywateli, bezpaństwowców w celu wyboru kandydata; naruszenie warunków przeprowadzenia badania opinii publicznej związanych z wyborami; utrudnianie legalnej działalności pełnomocników kandydatów, partii politycznych, przedstawicieli mediów i obserwatorów wyborczych.

W przypadku ujawnienia naruszeń przepisów prawa wyborczego komisja wyborcza ma prawo wystąpić z zawiadomieniem do sądu lub prokuratury.

W ramach realizacji standardu państwa przyjaznego obywatelom, jeżeli kandydat, partia polityczna naruszają przepisy prawa wyborczego, z wyjątkiem tych, które stanowią podstawę do odmowy lub unieważnienia rejestracji kandydata, to zostają ostrzeżeni, że prowadzona przez nich działalność jest niezgodna z obowiązującymi przepisami prawa. Dopiero w przypadku ponownego naruszenia dowolnego przepisu prawa wyborczego (niekoniecznie tego samego, co poprzednio), właściwa komisja wyborcza podejmuje decyzję o uchyleniu decyzji o rejestracji kandydata, listy partyjnej.

Jak podkreśla się w doktrynie, z bardzo różnych powodów procesy wyborcze nigdzie nie są doskonale przeprowadzone, często ulegają korygowaniu, aż do konieczności zmiany włącznie. W związku z tym w prawie ustanawia się mechanizmy monitorowania konstytucyjności wyborów i referendów[28]. Klamrą spinającą procedury ochrony legalności przebiegu wyborów, a w rezultacie prawomocności dokonywanych wyborów i będącą jego rozwinięciem potwierdzającym zdolność do reprezentowania dużych grup społecznych i podejmowania

[28] А. А. Елеупова, Осуществление конституционного контроля Конституционным Советом Республики Казахстан, дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук, Челябинск 2006, s. 104.

w ich imieniu i ich wiążących decyzji, jest rozstrzyganie o ważności przeprowadzonych wyborów.

W Kazachstanie przyjęto tzw. mieszany model kontroli legalności wyborów. Z nim wiąże się formalne gwarancje prawidłowości ich przebiegu. O ważności wyborów ogólnokrajowych (prezydenckie, do Mażilisu, Senatu) orzeka Rada Konstytucyjna[29], ale tylko wtedy, gdy powstał spór co do prawidłowości realizacji wyborów, a skoro ma miejsce spór, to jest on rozpoznawany przez organ niezależny od stron konfliktu, co jest formalnoprawną gwarancją obiektywizmu podjętego rozstrzygnięcia. Innymi słowy, realizowana przez Radę Konstytucyjną kontrola legalności wyborów ma charakter fakultatywny. Jej zastosowanie zależy od powstania sporu na tle prawidłowego przebiegu wyborów i referendum.

W przypadku sporu co do prawidłowości przeprowadzenia wyborów na urząd Prezydenta, na wniosek Prezydenta, Przewodniczącego Senatu, Przewodniczącego Mażhilisu, co najmniej jednej piątej ogólnej liczby deputowanych, Prezesa Rady Ministrów, który może być zgłoszony w ciągu dziesięciu dni od ustalenia wyników wyborów, spór jest rozstrzygany przez Radę Konstytucyjną. Na czas rozpatrywania odwołania zawieszeniu ulega objęcie urzędu Prezydenta.

Na podstawę materialną postępowania składają się materiały związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów, które Centralna Komisja Wyborcza przekazuje Radzie Konstytucyjnej.

W przypadku uznania przez Radę Konstytucyjną za niezgodne z Konstytucją wyborów Prezydenta na tym terytorium (jednostek administracyjno-terytorialnych), na którym stwierdzono naruszenie Konstytucji, Centralna Komisja Wyborcza podejmuje decyzję o unieważnieniu wyborów w odpowiednich okręgach wyborczych (jednostkach administracyjno-terytorialnych) i przeprowadzeniu w ciągu dwóch miesięcy ponownego głosowania na tym terytorium, na którym wybory zostały unieważnione[30]. Jeżeli zaś Rada Konstytucyjna orzeknie, że wybory prezydenckie zostały prawidłowo przeprowadzone (odpowiednio: deputowanych do parlamentu, referendum ogólnokrajowe) to ma miejsce zarejestrowanie wybranego Prezydenta (odpowiednio: wybranych deputowanych do parlamentu; podsumowanie wyników referendum ogólnokrajowego)[31].

Na podobnej zasadzie, co w przypadku wyborów Prezydenta, Rada Konstytucyjna postępuje w sprawie rozpatrzenia kwestii prawidłowości wyborów deputowanych do Senatu. Na wniosek Prezydenta, Przewodniczącego Senatu, Przewodniczącego Mażilisu, co najmniej jednej piątej ogólnej liczby deputowanych do parlamentu, premiera, zgłoszony w terminie dziesięciu dni od

---

[29] Szeroko na temat charakteru ustrojowego Rady Konstytucyjnej zob. A. A. Елеупова, op. cit.; И. Ю. Остапович, Конституционный Совет Республики Казахстан*:* вопросы теории *и* практики, дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук, Томск 2005; J. Szymanek, *Ustrój konstytucyjny Kazachstanu,* Warszawa 2013, s. 189 i nast.

[30] Zob. A. Bisztyga, *Pozycja ustrojowa, organizacja i kompetencje Rady Konstytucyjnej Republiki Kazachstanu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2014, nr 2, s. 49.

[31] И. Ю. Остапович, op. cit., s. 74.

ustalenia wyników wyborów, Rada Konstytucyjna rozstrzyga w przypadku sporu kwestię prawidłowości wyborów deputowanych do Senatu. W takim przypadku rejestracja wybranych deputowanych Senatu zostaje zawieszona na czas rozpatrywania odwołania.

W przypadku sporu co do prawidłowości wyborów deputowanych do Senatu Centralna Komisja Wyborcza przekazuje Radzie Konstytucyjnej materiały związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów.

Gdy Rada Konstytucyjna uzna, że wybory deputowanych do Senatu zostały przeprowadzone w sposób niezgodny z Konstytucją, w tych jednostkach administracyjno-terytorialnych, w których stwierdzono naruszenie Konstytucji, Centralna Komisja Wyborcza podejmuje decyzję o unieważnieniu wyborów i przeprowadzeniu w nich w ciągu dwóch miesięcy powtórnych wyborów. Z kolei w przypadku wyborów deputowanych do Mażilisu, na wniosek Prezydenta, Przewodniczącego Senatu, Przewodniczącego Mażilisu, co najmniej jednej piątej ogólnej liczby deputowanych do parlamentu, premiera, zgłoszony w terminie dziesięciu dni licząc od dnia ustalenia wyników wyborów, Rada Konstytucyjna rozstrzyga w razie sporu co prawidłowości wyborów deputowanych Mażilisu. W takim przypadku rejestracja wybranych deputowanych Mażilisu zostaje zawieszona na czas rozpatrywania odwołania.

Rada Konstytucyjna rozpatruje spór z wykorzystaniem przekazanych jej przez Centralną Komisję Wyborczą materiałów związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów.

W przypadku uznania przez Radę Konstytucyjną za niezgodne z Konstytucją wyborów deputowanych Mażilisu z list partyjnych na terenach tych jednostek administracyjno-terytorialnych, w których stwierdzono naruszenie Konstytucji, Centralna Komisja Wyborcza podejmuje decyzję o unieważnieniu wyborów na terenie tych jednostek administracyjno-terytorialnych i przeprowadzenia powtórnego głosowania.

18. Zakończenie

W Republice Kazachstanu procedura przygotowania i realizacji procesów wyborczych jest oparta na rozwiązaniach prawnych właściwych dla systemu wartości Rady Europy. Jest tak pomimo faktu, że Republika Kazachstanu nie jest członkiem Rady, ale uznaje, że system ten w szerokim zakresie odzwierciedla wartości pożądane do urzeczywistniania w państwie, służące wyrażaniu suwerennej władzy narodu. Wśród nich kluczowe miejsce zajmuje zasada wolnych wyborów i prawo obywateli do partycypowania w nich tak w charakterze głosujących (czynne prawo wyborcze), jak i kandydujących (bierne prawo wyborcze).

Na tle konstytucyjnej zasady suwerenności narodu i w związku z postulatem jej realizacji, należy rozpatrywać system organów stojących na straży uczciwości procesu wyborczego w Kazachstanie. W tym celu powoływany jest wieloszczeblowy system komisji wyborczych. Mają one zapewnić uczciwe,

sprawnie przygotowane i przeprowadzone wybory (i referenda), jak również ustalenie wyników głosowania i wyników wyborów. Powstające na tym tle konflikty są rozwiązywane w trybie kontroli administracyjnej i sądowej decyzji oraz innych aktów działania podejmowanych w ramach wykonywania czynności wyborczych. Natomiast przestępstwa przeciwko wolnym i uczciwym wyborom podlegają ściganiu zarówno z urzędu, jak i na wniosek uprawnionych podmiotów.

W Republice Kazachstanu został przyjęty tzw. mieszany model uznawania wyborów (i referendów) za ważne. Jeżeli prawomocność odbytych wyborów (referendów) nie budzi zastrzeżeń, tj. podmiot uprawniony nie wystąpił ze skargą na ważność przeprowadzonych wyborów (referendum) to nie jest podejmowana urzędowa weryfikacja prawidłowości postępowania wyborczego. Kontrola ważności wyborów (i referendów) jest przeprowadzana tylko wtedy, gdy wystąpił o nią podmiot uprawniony. Kontrolę ważności wyborów (referendów) przeprowadza Rada Konstytucyjna. Chociaż nie jest to organ władzy sądowniczej, to jest to niezależny, konstytucyjny organ władzy państwowej, którego status ustrojowy jest formalną gwarancją bezstronności i obiektywizmu w zakresie wykonywanych zadań, w tym orzekania na okoliczność uczciwości procesu wyborczego w Republice Kazachstanu.

Bibliografia

Opracowania

Akhmetova L., Lifanova T., Verevkin A., Shorokhov D., Lifanov S., *Factors and Trends of Increasing Role of Mass Media in Democratic Elections in Kazakhstan*, „Media Watch" 2020, No 11 (2), s. 394.

Амандыкова С. К., Конституция Республики Казахстан *1993* года – первая Конституция суверенного Казахстана, „Studia Politologiczne" 2014, vol. 32, s. 55-56.

Bisztyga A., *Pozycja ustrojowa, organizacja i kompetencje Rady Konstytucyjnej Republiki Kazachstanu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2014, nr 2, s. 49.

Bisztyga A., *Terenowa administracja rządowa oraz samorząd terytorialny w Republice Kazachstanu. Aspekt konstytucyjny*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2014, nr 22, s. 185-186.

Жакаева Л. С., Конституционный процесс *в* Республике Казахстан*:* теоретико-правовые вопросы, дис. на соиск. учен. степ. доктора юрид. наук, Москва 2008.

Елеупова А. А., Осуществление конституционного контроля Конституционным Советом Республики Казахстан*,* дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук, Челябинск 2006.

Имашев Б., Преобразование избирательной системы согласно требованиям времени, w: Становление *и* развитие современной казахстанской государственности, pod red. И. И. Рогова, Издательско-полиграфический центр РГП „Дирекция административных зданий Администрации Президента и Правительства Республики Казахстан" Управления Делами Президента Республики Казахстан" 2019, s. 134-135.

Остапович И. Ю., Конституционный Совет Республики Казахстан*:* вопросы теории *и* практики, дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук, Томск 2005.

Сартаев С. С., Ибраева А. С., Избирательная система Казахстана*:* проблемы совершеннствования, „Вестник КРСУ" 2008, Том 8, № 2, s. 120.

Szymanek J., *Ustrój konstytucyjny Kazachstanu,* Warszawa 2013.

Akty prawne

Конституция Республики Казахстан принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года, https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029 (21.09.2021).

Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года N 2464 О выборах в Республике Казахстан, https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004029 (21.09.2021).

Закон Республики Казахстан от 7 июня 2007 года N 260 „О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств", https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000260_ (22.09.2021).

Указ Президента Республики Казахстан от 11 ноября 1996 года N 3205 Об утверждении Положения о Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан с изм., https://kodeksy-kz.com/norm_akt/source-%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82/type-%D0%A3%D0%BA%D0%B0%D0%B7/3205-11.11.1996.htm (21.09.2021).

Меморандум о взаимопонимании между Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан и Центральной избирательной комиссией Латвийской Республики от 15 сентября 2011 года, https://www.election.gov.kz/upload/docs/mezhdunarandyie_documenty/15.09.11_memor-cik-latvia-rus.pdf (21.09.2021).

Меморандум о взаимопонимании между Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан и Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 9 августа 2012 года, https://www.election.gov.kz/upload/docs/mezhdunarandyie_documenty/09.08.12_memor-cik-kyrgyzstan-rus.pdf (21.09.2021).

Меморандум о взаимопонимании между Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан и Центральной избирательной комиссией Республики Молдова от 16 мая 2013 года, https://www.election.gov.kz/rus/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo/dvustoronnie-soglasheniya-s-tsentralnymi-izbiratelnymi-komissiyami-zarubezhnykh-gosudarstv.php (21.09.2021).

Меморандум о взаимопонимании между Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан и Независимой избирательной комиссией Иорданского Хашимитского Королества 2 ноября 2018 года, https://www.election.gov.kz/upload/docs/mem_iord_rus.pdf (21.09.2021).

Меморандум о взаимопонимании между Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан и Центральной избирательной комиссией Азербайджанской Республики от 2 ноября 2018 года, https://www.election.gov.kz/upload/docs/mem_azer_rus.pdf (21.09.2021).

Положение об Экспертно-методическом совете при Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, утверждено постановлением Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан от 7 февраля 2017 года №

4/150, https://www.election.gov.kz/rus/news/acts/index.php?ID=3559&v=mobile (21.09.2021).

Постановление Центральной избирательной комиссии от 4 января 2021 года, № 56/392, Об аккредитации наблюдателей международных организаций и иностранных государств на очередные выборы депутатов Мажилиса Парламента и маслихатов Республики Казахстан, назначенные на 10 января 2021 года, https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35734163 (21.09.2021).

Протокол о сотрудничестве и обмене правовой информацией между Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан и Центральной избирательной комиссией Российской Федерации от 18 июня 2009 года, https://www.election.gov.kz/upload/docs/mezhdunarandyie_documenty/18.06.09_protokol-cik-rossii-rus.pdf (21.09.2021).

Соглашение о сотрудничестве между Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан и Центральной избирательной комиссией Украины 5 августа 2016 года, https://www.election.gov.kz/upload/docs/soglashenie_Ukriana_rus.pdf (21.09.2021).

dr Magdalena Maksymiuk

Kenia

I OBSZAR – Organy odpowiedzialne za proces wyborczy

1. Model wyborczy

Wybory w Kenii odbywają się w ramach praktyki demokratycznej, a system prezydencki charakteryzuje formę sprawowania władzy i podziału kompetencji w państwie. Ich proces oraz przebieg odzwierciedla ordynacja wyborcza. Zgodnie z ustawą zasadniczą, obywatelom przyznano czynne i bierne prawo wyborcze[1]. Dla zapewnienia swoich celów, wybory powinny być okresowe, pokojowe, wiarygodne, wolne, a także uczciwe. Organem konstytucyjnym upoważnionym do przeprowadzania i zarządzania całym procesem jest *Independent Electoral and Boundaries Commission* (Niezależna Komisja ds. Wyborczych i Granicowych)[2].

Art. 81 Konstytucji Kenii wymienia ogólny katalog zasad systemu wyborczego. Należą do nich:

1. wolność obywateli do korzystania z praw politycznych, które wywodzą się z art. 38 konstytucji[3];
2. zachowanie parytetów: zgodnie z którą nie więcej niż 2/3 członków wybieralnych organów władzy publicznej może być tej samej płci;
3. uczciwość w zakresie reprezentacji osób z niepełnosprawnościami;
4. powszechność prawa wyborczego, które opiera się na równości głosów oraz sprawiedliwej reprezentacji;
5. uczciwe i wolne wybory, tajne głosowanie, wolne od przemocy, zastraszania, wpływów wewnętrznych, a także zewnętrznych, korupcji oraz

---

[1] Art. 83,85 *Konstytucja Kenii, Przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe dnia 1 kwietnia 2010 r., Zatwierdzona w referendum konstytucyjnym dnia 4 sierpnia 2010 r., Ogłoszona dnia 27 sierpnia 2010 r,* tekst: *Konstytucja Kenii*, tłum. B. Popławski, P. Zakrzewski, wyd. Sejmowe, Warszawa 2017, zwana dalej „Konstytucją Kenii".

[2] Rozdz. VII cz. 2 Konstytucji Kenii.

[3] Independent Electoral and Boundaries Commision, *Electoral law reform in Kenya: the IEBC experience*, Nairobi 2020, s.16-20, dane za stroną: https://www.iebc.or.ke/resources/?Publications, (dostęp na: 4.12.2020]

przejrzyste, prowadzone przez niezależny organ, a także administrowane w sposób dokładny, odpowiedzialny, bezstronny, skuteczny i neutralny[4].

Ustawa zasadnicza przyznaje także 4 prawa do udziału w procesie wyborczym. Obejmują one prawo do:

1. rejestracji jako wyborca- warunkiem jest by dana osoba była pełnoletnim obywatelem Kenii, zdrowa na umyśle i nie skazana w ciągu ostatnich 5 lat za przestępstwo wyborcze[5].
2. tajnego głosowania;
3. kandydowania, a później sprawowania urzędu publicznego;
4. wstąpienia do partii politycznej i uczestniczenia w niej.

Jeśli mówimy o wyborach w Kenii, mamy na myśli kilka ich rodzajów: powszechne, uzupełniające, a także referendum[6]. Pierwsze obejmują wybory parlamentarne, prezydenckie i okręgowe. Co ciekawe, dla zmniejszenia kosztów, odbywają się one w tym samym czasie, co 5 lat w drugi wtorek sierpnia[7]. W związku z tym jednego dnia wyborcy głosują na prezydenta oraz wiceprezydenta, deputowanych do Zgromadzenia Narodowego i Senatu, a także urzędników hrabstw. Kandydaci do piastowanych stanowisk wyłaniani są w prawyborach w ramach partii politycznych[8].

System wyborczy w Kenii koncentruje się wokół zasady *First Past the Post,* co w wolnym tłumaczeniu oznacza jednomandatowe głosowanie wielościowe[9]. Praktyka pokazuje, że stanowi to w dużej mierze przyczynę silnych podziałów polityczno- społecznych i możliwość rozwijania się kampanii opartych na silnych osobowościach, obciążeniu etnicznym, co negatywnie wpływa na strukturę społeczną[10].

W państwach postkolonialnych, dotkniętych konfliktami wewnętrznymi, które dodatkowo oparte są na podziałach etnicznych, jednym z modeli jest centrypetalizm. Najczęściej definiuje się go jako system polityczny o charakterze rządów prezydenckich. Władzę w państwie dzielą między sobą reprezentanci największych grup etnicznych, co powinno zachęcać do tłumienia konfliktów, a także stymulowania porozumienia i integracji pomiędzy grupami[11]. Model

---

[4] Art. 81 Konstytucji Kenii, dane za stroną: http://kenyalaw.org/kenyalawblog/electoral--process-in-kenya/ (dostęp na 4.12.2020]

[5] Art. 38 ust. 3 i art. 83 ust.1. Konstytucji Kenii.

[6] Pozostałe trzy to wybory odwoławcze, rundy wyborcze i podstawowe.

[7] Art. 136 ust. 2, art. 177 ust 1, art. 180. ust.1 Konstytucji Kenii.

[8] Dane za stroną: https://www.afrocave.com/types-of-elections-in-kenya/ [dostęp: 8.12.2020].

[9] Dane za stroną: https://dictionary.cambridge.org/pl/dictionary/english/first-past-the-post [dostęp: 8.12.2020].

[10] Dane za stroną: http://kenyalaw.org/kenyalawblog/electoral-process-in-kenya/ [dostęp: 8.12.2020].

[11] K. Trzciński, *Centrypetalizm–integrujący system polityczny dla państw wieloetnicznych*, „STUDIA POLITYCZNE" 2015, t. 39, nr 3, s. 184-185; K. Trzciński, *Wymóg uzyskania terytorialnego rozłożenia głosow (poparcia) w wyborach prezydenckich*, „ATHENAEUM. POLSKIE STUDIA POLITOLOGICZNE" 2016, nr 49, s. 116-117.

ten wyróżnił Donald L. Horowitz, na podstawie *case* Nigerii. Wykazał on cztery charakterystyczne cechy: wyróżniająca się struktura terytorialna w państwie, konstytucyjny wymóg terytorialnego rozłożenia głosów uzyskanych przez kandydatów w wyborach prezydenckich, międzyetniczne oraz ponadregionalne partie polityczne, a także głosowanie preferencyjne w wyborach do parlamentu[12].

W kwestii terytorialnego rozkładu głosów, chodzi o doprowadzenie do sytuacji, w której wygra ten kandydat, który prezentuje umiarkowaną politykę w odniesieniu do wszystkich grup etnicznych w państwie[13]. Kandydat powinien uzyskać poparcie w większości regionów w państwie, które zamieszkują różne grupy etniczne. Miało to dać możliwość dialogu i integracji, a ta tłumić konflikty pomiędzy nimi. Kandydat na prezydenta, oprócz warunku uzyskania większości głosów (50%+ 1 głos), musi zdobyć co najmniej 25% poparcia głosów oddanych w co najmniej połowie z 47 hrabstw[14]. Wybory odbywają się w każdym okręgu wyborczym. Jeśli żaden z kandydatów nie zdobędzie określonej puli, wówczas przeprowadzana jest druga tura, do której kwalifikuje się dwóch kandydatów o największej liczbie głosów. Wygrywa ten, kto uzyska więcej głosów[15]. W warunkach kenijskich, dla zapewnienia sobie zwycięstwa, kandydat musi zadbać poparcie wyborców, nie tylko podczas kampanii wyborczej, ale także później, w czasie sprawowania władzy[16].

Kandydata na prezydenta wybierają przedstawiciele w ramach własnej grupy etnicznej. Jeśli dwóch kandydatów pochodzi z tej samej, wtedy o powodzeniu decyduje jego przynależność do danego klanu[17].

Wybory uzupełniające (specjalne), odbywają się w trakcie trwania kadencji parlamentu, w przypadku zwolnienia stanowiska przez deputowanych do izb parlamentu lub okręgów. Powodami opróżnienia miejsc są: śmierć, rezygnacja deputowanego, nieobecność na ośmiu kolejnych posiedzeniach zgromadzenia bez uprzedniej zgody przewodniczącego oraz wytłumaczenia ich w sposób zadowalający. Zostaje on usunięty ze stanowiska w myśl art. 80 konstytucji, lub zdyskwalifikowany z powodów wyborczych, określonych w art. 193 ust. 2. Kolejną przyczyną jest rezygnacja z członkostwa w partii, lub przystąpienie do niej, jeśli ówcześnie był bezpartyjnym. Kolejnym powodem jest uznanie go za niezdolnego do piastowania urzędu ze względu na stan zdrowia, czy skazanie na karę pozbawienia wolności na min. 6 miesięcy.

---

12 B. Reilly, *Centripetalism*, w: *Routledge Handbook of Ethnic Conflict*, red. K. Cordell, S. Wolff, London 2011, s. 189.

13 K. Trzciński, *Wymog uzyskania terytorialnego rozłożenia…* op.cit., s. 114.

14 Art. 138 ust. 4 Konstytucji Kenii; Dane za stroną: https://www.afrocave.com/types-of--elections-in-kenya/ [dostęp: 8.12.2020].

15 Art. 138 ust.2, ust. 5 i ust.7 Konstytucji Kenii.

16 D. Foeken, T. Dietz, *Of Ethnicity, Manipulation and Observation: The 1992 and 1997 Elections in Kenya*, w: *Election Observation and Democratization in Africa*, red. J. Abbink, G. Hesseling, Basingstoke 2000, s. 126 i nast.

17 Ibidem.

Następnym z omawianych rodzajów są referenda. W Kenii dotyczą one zazwyczaj zmian treści ustawy zasadniczej. Pod ten rodzaj głosowania zostają poddane zmiana kadencji prezydenta, art.10. konstytucji[18], karty praw[19], cele, zasady i struktury zdecentralizowanego rządu, a także zmiana konstytucji, zmiana konstytucji z inicjatywy parlamentu oraz inicjatywy ludowej[20].

Ciekawym rozwiązaniem ustrojowym są wybory odwoławcze. Nawiązuje do nich art. 104 ustawy zasadniczej. Dochodzi do nich, na podstawie petycji złożonej do IEBC, w przypadku gdy elektorat jest niezadowolony z pracy wybranych przez siebie przedstawicieli. Decyzja zapada na skutek opowiedzenia się zwykłą większością głosujących. W przypadku powstałego w ten sposób wakatu, komisja wyborcza ma za zadanie przeprowadzenia wyborów uzupełniających[21].

2. Rys historyczny i podstawa prawna komisji wyborczej

Kenia uzyskała niepodległość polityczną od Wielkiej Brytanii 12 grudnia 1963 roku. Od tego momentu państwo to znajdowało się pod rządami cywili, z wyjątkiem próby zamachu stanu szybko stłumionego przez wojsko, do którego doszło 1 sierpnia 1982 r. Państwo to może poszczycić się długą historią wyborów, jednakże Komisja Wyborcza jest stosunkowo nowym organem w systemie organów konstytucyjnych.

Pierwsze wybory powszechne odbyły się w 1961[22]. Były one możliwe dzięki konferencji Lancaster House w Londynie z 1960 r. Nie udało się w jej trakcie ustalić wprowadzenia w życie ustawy zasadniczej dla Kenii, ale tymczasowa konstytucja wydana przez Iana Macleoda[23] przewidywała min. wybór 33 członków LEGCO[24], na podstawie wspólnego rejestru wyborców[25].

Bezpośrednio przed uzyskaniem niepodległości, wyznaczono okręgi wyborcze na podstawie homogeniczności etnicznej[26]. W 1963 odbyły się wybory do sejmików regionalnych, następnie do Senatu 22 maja, a 3 dni później do Izby Reprezentantów. Na podstawie Konstytucji z 1963 roku pierwszą EMB[27] w kraju, była Komisja Wyborcza, która została powołana do zarządzania wyborami

---

18 Art. 10 Konstytucji Kenii- Wartości narodowe i zasady sprawowania władzy.

19 Rozdział IV Konstytucji Kenii

20 Art. 255-257 Konstytucji Kenii.

21 Dane za stroną: https://www.afrocave.com/types-of-elections-in-kenya/ [dostęp: 8.12.2020].

22 B.A. Ogot, *The Decisive Years 1956–63*, w: *Decolonisation and Independence in Kenya: 1940–93*, red. B.A. Ogot, W.R. Ochieng, Nairobi 1995, s. 60.

23 Sekretarz Stanu WB ds. Kolonii.

24 Legislative Council

25 B.A. Ogot, *The Decisive Years...* op.cit. s.61

26 R. Fox, *Bleak Future for Multi-Party Elections in Kenya*, „JOURNAL OF MODERN AFRICAN STUDIES" 1996, Nr34(4), s. 597.

27 Art. 48 *STATUTORY INSTRUMENTS 1963 No. 1968, The Kenya Independence Order in Council* 1963- Konstytucja Kenii z 1963 r.

i wyznaczaniem granic okręgów wyborczych[28]. Składała się z Marszałek Senatu pełnił funkcję przewodniczącego. Kolejnymi członkami był Przewodniczący Izby Reprezentantów (jako wiceprzewodniczący), członek mianowany przez Gubernatora Generalnego[29], a także ośmiu członków- reprezentantów regionów[30]. Kadencja trwała pięć lat, a organ był niezależny i nie podlegał żadnej kontroli w zakresie wykonywania swoich funkcji. Jak się jednak okazało, z biegiem czasu przepis prawny dotyczący niezależności funkcjonalnej podlegał bezkarnemu łamaniu. Od momentu odzyskania niepodległości, państwo to doświadczyło głębokich wstrząsów politycznych i zmian systemu z wielopartyjnego w 1963 roku, na państwo jednopartyjne *de facto* w 1982, by znów powrócić *de iure* do wielopartyjności w 1991 roku[31]. Doprowadziło to do zmiany konstytucji, która ustanowiła ECK.

W tym czasie rola Komisji Wyborczej była okrojona. Zajmowała się ona jedynie wytyczaniem granic. Zarząd nad wyborami został powierzony w sposób niekonstytucyjny Nadzorcy Wyborów, wykorzystujący do swoich zadań członków administracji prowincji. Wszyscy Ci urzędnicy odpowiadali przed Prezydentem, który z powodu braku ograniczeń kadencji, sprawował swoją funkcję przez lata. Nie wykazywał się oni niezależnością, która wywoływałaby w społeczeństwie zaufanie do procesu wyborczego.

Po uzyskaniu niepodległości, Kenia stanęła przed wieloma politycznymi problemami. Należały do nich także kwestia wyborów. Podziały etniczne stały się głównym czynnikiem wpływającym na prowadzenie polityki krajowej, a wybory areną, na której próbowano wyrównać różnice etniczne oraz próbowano zdobyć polityczną ochronę wewnątrz nich. Na początku lat 90, kiedy to doszło do wznowienia polityki wielopartyjnej, starcia etniczne stały się częścią odpowiedzi na rywalizację polityczną[32]. Do podobnych wydarzeń dochodziło podczas wyborów powszechnych w 1997 i 2007 roku. Państwowy system wyborczy utrwalił pogląd, że zwycięzca bierze wszystko, a prezydentura stała się najwyższą pozycją politycznego mecenatu. Fakt ten znacznie pogorszył międzyetniczną rywalizację o najwyższy urząd w państwie[33]. Wybory w Kenii były problematyczne pod względem sprawiedliwości, przejrzystości i zaufania publicznego do procesu wyborczego. Taki stan rzeczy, połączony z brakiem

---

[28] Ibidem.

[29] F.A., Aywa *Kenya,* w: *Election Management Bodies in East Africa, A comparative study of the contribution of electoral commissions to the strengthening of democracy, A review by AfriMAP and the Open Society Initiative for Eastern Africa*, red. A.B. Makulilo, E. Ntaganda, F.A. Aywa, M. Sekaggya, P. Osodo, Nairobi 2015, s. 73

[30] Ibidem.

[31] *The Constitution of Kenya (Amendment) Act, No. 12 of 1991*, dostępny na stronie: http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Constitution/HistoryoftheConstitutionofKenya/Acts/1991/ActNo.12of1991.pdf [dostęp: 8.12.2020].

[32] M.J. Roberts, Conflict Analysis of the 2007 Post-election Violence in Kenya, 2009, dane za stroną: www.ndpmetrics.com/papers/Kenya_Conflict_2007.pdf. [dostęp: 8.12.2020]

[33] F.A., Aywa *Kenya*… op.cit. s. 72

zaufania do administracji prowincji spowodował, że ustanowienie autonomicznego organu zdawało się być nieuniknione. Doprowadziło to do uchwalenia ustawy o zmianie prawa wyborczego w 1991 roku. Znosiła ona funkcję nadzorcy, a wszystkie uprawnienia związane z zarządzaniem wyborami ponownie oddała w ręce Komisji Wyborczej Kenii (ECK). Jednakże i w tym przypadku organ ten nie został obdarzony zaufaniem społecznym podczas organizacji trzech kolejnych wyborów z 1992, 1997, 2002, ponieważ jego członkami było 10 komisarzy mianowanych przez Prezydenta, co bezpośrednio ich od niego uniezależniało[34]. Wiele, spośród jej decyzji zostało podważonych ze względu na stronniczość wobec głowy państwa. Co więcej, ugruntowała ona chaos w kwestii granic wyborczych w 1997, nie poradziła sobie z przestępstwami wyborczymi, a sami jej członkowie byli głęboko skorumpowani[35].

Od 1997 roku organ liczył 22 członków ale nie zmieniła się znacząco jego funkcjonalność i niezależność. Pomimo jednak tego faktu, ówczesna ECK stopniowo zaczęła zdobywać coraz większe zaufanie publiczne w latach 2002-2007. Były one wynikiem większej przejrzystości wyników wyborów, a także podliczania i ogłaszania ich w lokalach wyborczych. Brała ona czynny udział w poprawie warunków demokracji i afrykańskich standardów wyborczych. Miało na to wpływ niewątpliwie utworzenie komitetu łącznikowego partii politycznych, który działał jako mechanizm komunikacji w zakresie rozwiązywania sporów. Od 1997 roku powołano kolejnych 10 komisarzy przez kluczowych interesariuszy politycznych zamiast Prezydenta. Jej członkowie charakteryzowali się otwartością i coraz większym profesjonalizmem proponując kilka odważnych propozycji reform wyborczych[36]. O ironio, największe zaufanie publiczne w stosunku do ECK można było odnotować tuż przed wyborami powszechnymi w 2007 roku. W tym też czasie, pomimo zawartego wcześniej konsensusu, Prezydent ponownie powołał w pojedynkę wszystkich komisarzy[37]. Wybory prezydenckie przeprowadzono z ogromnymi naruszeniami, co spowodowało zamieszki, powszechną przemoc i kryzys rządów, wymagający interwencji Unii Afrykańskiej[38]. Stało się jasne, że koniecznością jest wprowadzenie głębokich reform wyborczych i powołanie Komisji Wyborczej na nowych zasadach.

Dla zbadania wszystkich aspektów wyborów powszechnych (szczególnie prezydenckich) powołano Niezależną Komisję Rewizyjną Wyborów (IREC). W swoim raporcie IREC wskazywał na wiele nieprawidłowości związanych z funkcjonowaniem ECK, szereg błędów wyborczych oraz wskazał, że

---

34 F.A., Aywa, F. Grignon, *As Biased as Ever? The Electoral Commission's Performance Prior to Polling Day,* w: *Out for the Count: The 1997 General Election and Prospects for Democracy in Kenya*, red. M. Rutten, Nairobi 2001, s. 107–111.

35 Zob. Africa Centre for Open Governance (AfriCOG*), Free for All? Misuse of Funds at the Electoral Commission of Kenya*, Nairobi 2008.

36 F.A., Aywa *Kenya*… op.cit. s. 75

37 F.A., Aywa *Kenya*… op.cit. s.76

38 Ibidem.

legitymacja instytucjonalna komisji wyborczej, a także zaufanie społeczne do wiarygodności komisarzy i personelu, zostały zburzone na wskutek działań wyborczych w 2007 roku. Zarekomendował zmiany, mające służyć poprawie praktyki wyborczej w Kenii i radykalną reformę ECK[39]. Wskazał również na słabość ram konstytucyjnych oraz prawnych państwa w kwestii procesu wyborczego, anomalie w wyznaczaniu procesów wyborczych, kupowanie głosów, a także fałszerstw na wielką skalę czy brak ogólnej koordynacji nad przesyłaniem danych.

Jeszcze w 2008 roku parlament uchwalił poprawkę do Konstytucji Kenii. Rozwiązał w niej ECK, tworząc w jej miejsce Tymczasową Niezależną Komisję Wyborczą (IIEC)[40], która miała działać w okresie przejściowym, trwającym dwa lata, do momentu zakończenia prac nad nową ustawą zasadniczą. Liczba komisarzy zmniejszyła się do 9 z 21. Pochodzili oni z konkursu na podstawie ogłoszeń publicznych, a także wywiadów przeprowadzonych przez Sejmową Komisję Specjalną ds. Przeglądu Konstytucji. Po zatwierdzeniu przez Zgromadzenie, powołania dokonywał Prezydent w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów. Pozwoliło to zachować transparentność i spowodować większe zaufanie do całego procesu wyborczego. Nowy organ otrzymał funkcje do wypełnienia. Należały do nich min. reforma procesu wyborczego, utworzenie efektywnie działającego sekretariatu, promowanie wolnych oraz uczciwych wyborów, utworzenie na nowo rejestru wyborców, sprawne przeprowadzenie, a także nadzorowanie referendów oraz wyborów, unowocześnienie systemu infrastruktury wyborczej, ułatwienie monitorowania, oceny procesu wyborczego i referendalnego, edukacja czy rozstrzyganie drobnych sporów wyborczych[41].

Obecny kształt ustrojowy Komisji Wyborczej ewaluował. Jest on wynikiem reform, wynikających z walki o demokratyczne zmiany po odzyskaniu niepodległości, czego przełożyło się na ogłoszenie Konstytucji w 27 sierpnia 2010 roku. Za jej uchwaleniem opowiedziało się 68% głosujących w referendum. Jej zapisy ustanowiły powstanie Niezależnej Komisji ds. Wyborczych i Granicznych (IEBC)[42]. Była to agencja odpowiedzialna za przeprowadzanie wyborów i referendów, zgodnie z literą prawa. W 2011 roku parlament uchwalił ustawę dot.

---

[39] Zob. IREC, *Report of the Independent Review Commission on the General Election held in Kenya on 27 December 2007*, Nairobi 2008, dostępny na stronie: http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/CommissionReports/Report-of-the-Independent-Review-Commission-on-the--General-Elections-held-in-Kenya-on-27th-December-2007.pdf, (dostęp na 8.12.2020]

[40] Independent Electoral and Boundaries Commision, *Electoral law reform in Kenya…* op. cit.s. 20

[41] F.A., Aywa *Kenya…* op.cit. s. 78, H. Catt, A. Ellis, M. Maley, A. Wall, P. Wolf, *Electoral Management Design, Revised Edition*, Stockholm 2014, s. 178

[42] Art. 88 Konstytucji Kenii, S. Karume, Kenya: *The Independent Electoral and Boundaries Commission, Case studies of electoral managment*. Dostępny na: http://aceproject.org/ace-en/topics/em/electoral-management-case-studies/kenya--compromised-independence-of-the-emb/mobile_browsing/onePag.

nowopowołanej komisji[43]. Stała się ona organem konstytucyjnym i oczekiwano od niej aby jej ramy instytucjonalne były zgodne z wymogami prawnymi. IEBC jest niezależnym organem państwowym, który podlega jedynie konstytucji[44]. Kwestia wyborcza była jedną z tych, które podlegały największym przemianom w nowej konstytucji. Zapisy jej dotyczące zostały zamieszczone w rozdziale 7 i oparte na rozwiązaniach systemowych innych państw demokratycznych.

Poza ustanowieniem IEBC, ustawa zasadnicza w swoich zapisach określa także prawa obywateli do udziału w wyborach i referendach[45] oraz postanowienia promujące udział w procesie wyborczym grup wykluczonych[46]. Dodane tutaj zostały przepisy odnoszące się do ordynacji wyborczej, które przewidują rozgraniczenie jednostek wyborczych dla wyborów każdego szczebla, powszechnych i referendów, a także rejestrację obywateli mieszkających poza granicami państwa. Poza tym art. 81 konstytucji nakreśla zasady systemu wyborczego. Należą do nich swoboda korzystania z praw publicznych przez obywateli, określenie parytetów, uczciwa reprezentacja i równość głosów, głosowanie tajne, wolne od przemocy, zastraszania i są administrowane przez niezależny organ[47].

Poza ustawą zasadniczą uchwalono szereg przepisów, które dotyczyły regulacji kenijskich wyborów. W 2011 roku przeobrażono i skonsolidowano kilka aktów prawnych, w tym kluczowe: ustawa IEBC, ustawa o partiach politycznych oraz ordynację wyborczą[48]. Ustawa IEBC ustanawiała mechanizm efektywnego działania, a także zarządzania i administrowania komisją, jej struktury wewnętrznej, funkcji, warunków pracy członków i personelu. Podnosiła także kwestie niezależności. W kolejnej części zamieszczono rozwiązania dotyczące funduszu IEBC, a także innych procedur finansowych komisji[49].

Ważnym aktem normatywnym, ustanowionym w ramach procesu wyborczego jest kodeks postępowania. Służy on wzmocnieniu profesjonalizmu komisarzy, pracowników Komisji oraz nakłada obowiązek na partie polityczne, urzędników wyborczych czy kandydatów na poszczególne stanowiska, zobowiązania, by działali na podstawie i w ramach konstytucji. Ponad to zabrania pracownikom zajmowania innych funkcji publicznych, a także zobowiązuje ich do poszanowania praw i wolności obywateli[50].

---

43 *Independent Electoral and Boundaries Commision Ac*t, no. 9 of 2011, Revised Edition 2019 [dostęp: 2011], zwana dalej „ustawą IEBC".

44 Independent Electoral and Boundaries Commision, *Electoral law reform in Kenya…* op. cit.s. 20

45 Art. 83 Konstytucji Kenii.

46 Kobiety i niepełnosprawni art. 81 Konstytucji Kenii; H. Catt, A. Ellis, M. Maley, A. Wall, P. Wolf, Electoral Management… op. cit. s. 275

47 H. Catt, A. Ellis, M. Maley, A. Wall, P. Wolf, *Electoral Management…* op. cit. s. 275.

48 *ELECTIONS ACT, NO. 24 OF 2011, Revised Edition 2016*, dostępny na: https://www.idea.int/sites/default/files/codesofconduct/Elections%20Act%2024%20of%202011%20Kenya.pdf (dostęp: 10.12.2020]

49 H. Catt, A. Ellis, M. Maley, A. Wall, P. Wolf, *Electoral Management…* op. cit. s. 276

50 Ibidem.

W kolejnych wyborach, które przeprowadzono w 2013 roku oczekiwano, że IEBC otworzy nowy, bardziej pozytywny rozdział w historii kenijskich wyborów. Niestety ich przebieg i wynik spowodował spadek zaufania opinii publicznej. Słabość w egzekwowaniu prawa wyborczego wzbudziła wątpliwości co do jej działalności. Poprawę zauważono dopiero w kolejnej elekcji w 2017 roku, jednakże i tu nie odbyło się bez nieprawidłowości.

3. Kwestia niezależności – autonomia organów, bezstronność, integralność, transparentność działania

Niezależność IEBC od nacisków politycznych różnych organów władzy państwowej, jest kluczowa i rzutująca na jej działalność. Niedochowanie jej powodowało w przeszłości zachwianie całego systemu wyborczego, poprzez naciski, patologie, a nawet przestępstwa wyborcze. Historia kenijskich wyborów pokazuje, jak tragiczne w skutkach może być dążenie do władzy za pomocą środków pozaprawnych. Dlatego też tworząc nową ustawę zasadniczą, ustrojodawca już w samej nazwie tworzonego organu postanowił podkreślić jej najważniejszy przymiot jakim jest niezależność[51]. Jak każda inna komisja konstytucyjna, IEBC jest związana jedynie zapisom konstytucji, a w swojej formule zachowuje niezależność, czyli nie podlega zwierzchnictwu ani kontroli żadnej z władz, organów, czy polityków[52]. Niezależność instytucjonalną podkreśla i egzekwuje także art. 25 ust. 2 ustawy o IEBC. Podkreśla on, że każdy członek, a także pracownik komisji wykonuje swoje obowiązki i uprawnienia samodzielnie, bez ingerencji przedstawicieli władzy, czy to na poziomie lokalnym, czy państwowym. To działanie winno się odbywać w sposób suwerenny od partii politycznych, kandydatów czy organizacji[53].

Kluczowe w kontekście całego procesu wyborczego jest to, aby komisja, której zadaniem jest zarządzanie wyborami, była postrzegana jako niezależna. Warto jednak podkreślić, że chodzi tutaj jedynie o niezależność operacyjną, ponieważ działalność IEBC jest finansowana przez państwo. W przypadku zachwiania jej niezależności, cały proces wyborczy i wyniki wyborów mogą zostać zakwestionowane.

Zgodnie z założonym porządkiem prawnym, IEBC ma być wolna od negatywnego wpływu władzy wykonawczej oraz innych podmiotów wyborczych. Dla osiągnięcia tego celu postanowiono, że komisarze zostaną mianowani w drodze konkursu, a komisja otrzyma swobodę zatrudniania własnego personelu. Co do zasady, ma być ona niezależna operacyjnie od rządu. W rzeczywistości

---

[51] Art. 88 Konstytucji Kenii; Dane za stroną: https://www.afrocave.com/types-of-elections-in-kenya/ [dostęp: 8.12.2020].

[52] Art. 88 ust. 5 i art.249 ust. 2 Konstytucji Kenii; S. Karume, Kenya: *The Independent*… op. cit.

[53] Art. 25 ust. 2 Ustawy IEBC; Independent Electoral and Boundaries Commision, *Electoral law reform in Kenya*… op. cit. s. 20

jednak ustanowiony porządek prawny nie chroni w sposób absolutny procesu mianowania przed przymusem politycznym. Dochodzi do niego wówczas, gdy kryteria mianowania dotyczą zachowania różnorodności etnicznej. Jednakże Komisja stara się dbać o niezależność i sprawiedliwość wyborów. Dla przykładu przed wyborami parlamentarnymi w 2013 roku, dokonała przetasowań w składzie personelu regionalnego, by uchronić się przed ewentualną stronniczością. Od IEBC oczekuje się jednakowego traktowania wszystkich uczestników pełniących role wyborcze. Warto podkreślić, że komisja jak dotąd nie uporządkowała stosunków z graczami, którzy wpływają na proces wyborczy poprzez przemoc, przekupstwo czy nadużycia wyborcze.

Dla wykazania czy IEBC działa w sposób niezależny, należy prześledzić ich relacje z poszczególnymi gałęziami władzy. Historia pokazuje, że władza wykonawcza miała skłonności do kontroli, faktycznie ograniczając jej rolę. Początkowo sprowadzała się ona do wyznaczania granic okręgów wyborczych, później zaś ingerowała w nominację jej członków. Dla uchronienie komisji przed nadmiernym wpływem, ustawa zasadnicza narzuca na IEBC odpowiedzialność za zarządzanie i przeprowadzenie wyborów, a także stara się zapewnić jej niezależność od kontroli innych podmiotów wyborczych.

Warto także podkreślić wniosek, że Komisja, przynajmniej *de iure* otrzymała największą niezależność strukturalną w porównaniu do swoich poprzedników. Została ona jednak podważona podczas ustalania terminu wyborów do parlamentu w 2013 roku. Druga kwestia dotyczyła zakupu technologii *Biometric Voter Registration*, w którą zaingerowała władza wykonawcza, kupując od kanadyjskiego dostawcy, po odwołaniu procedury przetargowej przez IEBC. Na swoją obronę, komisja wskazywała, że taka interwencja była konieczna, a także nie kolidowała w wykonywanie ich mandatu.

Problematycznym pod względem transparentności było również faworyzowanie brytyjskiej firmy *Smith and Ouzman Limited*, która dostarczała karty do głosowania Kenijczykom. Postawiono im zarzut nieuczciwego wygrywania przetargów na kwotę niemal pół miliona funtów. Kluczowi członkowie izby ponieśli także konsekwencje pozaprawnego zakupu zestawów rejestracyjnych wyborców, które wykorzystano w wyborach powszechnych w 2013 roku. Podobnie było w przypadku w przypadku oszustwa dotyczącego zakupu lampionów społecznych na łączną kwotę 2,3 mln USD[54].

W kontekście ingerowania w pracę IEBC przez parlament, należy wskazać, że poza kwestią wyboru komisarzy z pomocą parlamentarnej weryfikacji czy tworzenia budżetu, nie ma innej prawnej możliwości wywierania wpływu przez władzę ustawodawczą na działalność komisji. Ramy prawne, w ramach których funkcjonuje komisja, chronią ją przed ingerowaniem w jej kompetencje przez władzą ustawodawczą. Jednakże po wyborach powszechnych w 2013 roku, Komisja ds. Rachunków Publicznych Zgromadzenia Narodowego wszczęła

[54] F.A., Aywa *Kenya*… op.cit. s. 100.

dochodzenie w kwestii przetargu BVR, o którym mowa powyżej. Parlament w ten sposób kontroluje wypełnianie konstytucyjnych obowiązków komisji. Ważnym podkreślenia jest fakt, że może ona uniknąć kontroli parlamentarnej tylko wówczas, gdy prowadzi swoje sprawy na zewnątrz, W przeciwnym razie władza ustawodawcza może badać jego postępowanie, a także podejmować decyzje, podyktowane ochroną interesu publicznego[55].

W odniesieniu do władzy sądowniczej, warto podkreślić, że decyzje IEBC podlegają zaskarżeniu na drodze kontroli sądowej lub wniosków wyborczych. Jak pokazała praktyka, w większości przypadków, sądy nie wkraczały w kompetencje Komisji. Warto również podkreślić, że wykształciła się współpraca pomiędzy władzą ustawodawczą a IEBC, a także porozumienie w zakresie podziału kompetencji w kwestiach rozpatrywania roszczeń. Wymiar sprawiedliwości zaproponował zmiany w prawie wyborczym, które zostały przyjęte przez parlament w ustawie z 2012 roku[56], a w porozumieniu z IEBC opracowała przepisy dot. petycji wyborczych[57].

4. Skład, sposób powoływania członków, kadencja IEBC

Kwestia składu IEBC i jego liczebności została uregulowana konstytucyjnie. Art. 88 ustawy zasadniczej określa ich zakres- co najmniej 3, ale nie więcej niż 9 członków[58]. Określa także kryteria, którym muszą się poddać kandydaci na komisarzy.

Na stanowisko członka komisji może zostać powołana osoba jeśli spełnia poniższe kryteria:

1. posiada dyplom uznanej uczelni;
2. może pochwalić się doświadczeniem zawodowym z poniższych dziedzin:
   a) sprawy wyborcze;
   b) finanse;
   c) zarządzanie;
   d) prawo;
   e) administracja publiczna;
3. musi spełniać wymogi rozdziału VI Konstytucji Kenii, który traktuje o zależności pomiędzy sprawowaniem władzy a uczciwością. Należą do nich naczelne zasady sprawowania władzy, kodeks etyki funkcjonariuszy państwowych, rzetelność finansowa, ograniczenia działalności[59].

---

55 F.A., Aywa *Knya*… op.cit. s. 103.

56 Zob. *The Statute Law (Miscellaneous Amendments) (No. 2) Act of 2012, section 2*., dostępny na: http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/bills/2018/StatuteLawMiscellaneousAmendmentsNo2Bill2018.pdf [dostęp: 8.12.2020].

57 Zob. *Supreme Court (Presidential Election Petition) Rules, 2013*, dostępny na: http://kenyalaw.org/kenyalawblog/the-supreme-court-presidential-election-petition-rules-2013/.

58 Art. 5 ust. 1 ustawy IEBC.

59 Rozdział VI Konstytucji Kenii.

Podjęcia funkcji nie może się podjąć osoba, która w ciągu ostatnich 5 lat piastowała urząd bądź kandydowała w wyborach parlamentarnych lub samorządowych, była członkiem zarządu partii politycznej lub piastowała dowolny urząd państwowy lub funkcję publiczną. Przewodniczący musi posiadać kwalifikacje do pełnienia funkcji Sędziego Sądu Najwyższego[60].

Komisarze są powoływani na jedną kadencję trwającą 6 lat, bez możliwości reelekcji[61]. Ponadto, mają oni obowiązek przejścia na emeryturę w wieku 70 lat. Proces ich mianowania przypomina procedurę stosowaną do powoływania członków IIEC. Ustawa IEBC stanowi, że musi on się rozpocząć co najmniej na 6 miesięcy przed upływem kadencji, a szczegółowe rozwiązania prawne w tym zakresie przedstawia załącznik nr I. Specjalnie do tego celu utworzona komisja selekcyjna składa się z 4 osób, która mianuje Parlamentarną Komisję Służb (The Parliamentary Service Commision)[62], a także 5 osób, które nominują grupy religijne[63]. Komisja Selekcyjna musi podjąć działania w ciągu tygodnia od momentu jej powołania. Wybiera ona szerszą grupę osób, które mogłyby pełnić tą funkcję, a także dwóch kandydatów na przewodniczącego. Zgodnie z konstytucją Prezydent w celu powołania członków jest zobowiązany do konsultacji z Premierem. Po rozpatrzeniu i zatwierdzeniu, Zgromadzenie Narodowe przekazuje nazwiska prezydentowi w celu ich powołania. Jeśli organ ten odrzuci jakąkolwiek nominację, wówczas musi jak najszybciej poinformować o tym głowę państwa. Ten zaś w terminie 14 dni od odrzucenia przekazuje Zgromadzeniu Narodowemu nowe nominacje z listy kandydatów, którą otrzymał od komisji selekcyjnej. Jeśli lista się skończy, a mimo tego nie dojdzie do powołania, wówczas komisja selekcyjna musi przesłać nową listę osób przesłuchiwanych i zakwalifikowanych[64]. W przypadku zaistnienia wakatu, przewodniczący ma obowiązek w ciągu 7 dni opublikować ogłoszenia w *Kenya Gazette*[65], a także 14 dni na powołanie Komisji Selekcyjnej[66].

Art. 7 ustawy IEBC wskazuje, że przewodniczący i wiceprzewodniczący są zobowiązani do pełnienia swoich funkcji na pełny etat. Pozostali członkowie zostają zatrudnieni w niepełnym wymiarze godzin.

5. Prawa przysługujące członkom i ich zadania, immunitet, *incompatibilitas*

Kwestię gwarancji mandatu członków Niezależnej Komisji do Spraw Wyborów i Granic określa ustawa zasadnicza w art. 248 ust. 1, 249 i 251. Wskazują one, że IEBC podlega wyłącznie konstytucji i ustawie, działają w sposób niezależny

---

60 Ibidem. art. 88 ust. 3.

61 Dane za stroną: https://www.afrocave.com/types-of-elections-in-kenya/ [dostęp: 8.12.2020].

62 Dane za stroną: http://www.parliament.go.ke/psc/the-commission [dostęp: 8.12.2020].

63 Konferencja Biskupów Katolickich w Kenii, Najwyższa Rada Muzułmanów Kenii, Związek Ewangelicki Kenii i Rada Hinduska Kenii.

64 Część 4 Ustawy IEBC.

65 Ibidem.

66 Art. 7a ustawy IEBC; Independent Electoral and Boundaries Commision, *Electoral law reform in Kenya…op.cit. s.22*.

tzn. nie podlegają żadnemu zwierzchnictwu lub kontroli ze strony jakiegokolwiek podmiotu lub organu władzy publicznej. Komisarze mogą być odwołani ze swojego stanowiska wyłącznie w przypadku poważnego naruszenia Konstytucji lub innych przepisów kenijskiego prawa, dokonania rażącego wykroczenia, niezdolności fizycznej lub psychicznej, która powoduje niemożność wykonywania funkcji biurowych, niekompetencja oraz upadłość. W momencie powstania kwestii usunięcia członka, powołany trybunał rozpatruje wniosek po rozpatrzeniu go przez Zgromadzenie Narodowe.

Ustawa IEBC w swoim czwartym załączniku ustanowiła kodeks postępowania dla członków i personelu komisji[67]. Został spisany dla wzmocnienia profesjonalizmu pracowników zatrudnionych w ramach Niezależnej Komisji do Spraw Wyborów i Granic. Zobowiązuje on ich do postępowania w sposób uczciwy, a także neutralny. Wszyscy członkowie mają wykonywać swoje obowiązki w sposób profesjonalny oraz skuteczny, jednocześnie dbając o zaufanie publiczne, poszanowanie prawa i wolności gwarantowane w Konstytucji. Kodeks określa również standardy etyki i uczciwości. Do tego katalogu należą min. niezależność członków, uczciwość w sprawach prywatnych, zakaz niewłaściwego wzbogacania się, zakaz nepotyzmu czy molestowania seksualnego[68]. Warto również podkreślić, że komisarzy, jak i pozostałych pracowników obowiązują przepisy określone w ustawie o etyce funkcjonariuszy publicznych[69].Ponadto oczekuje się, że będą wykonywali swoje obowiązki uczciwie, a swoich współpracowników traktować z szacunkiem. Zostali oni zwolnieni z osobistej odpowiedzialności za działania, których podjęli się w dobrej wierze, dla wykonywania uprawnień i obowiązków, zgodnie z literą prawa[70].

6. Struktura wewnętrzna i organizacja działania

Konstytucja Kenii i ustawa IEBC wskazują, że omawiany organ składa się z przewodniczącego, traktowanego jako *primus inter pares*[71], a także pozostałych komisarzy, którzy mają działać jako rada organizacji. Do nich należy podejmowanie wszystkich decyzji o charakterze politycznym[72]. Obecnie liczy ona trzech członków[73]

Niezależna Komisja do Spraw Wyborów i Granic posiada sekretariat. Został on utworzony na podstawie art. 10 i 11 ustawy IEBC. Do jego zadań należy zarządzanie bieżącą działalnością komisji. Posiada on możliwość zatrudnienia profesjonalnego personelu, z zastrzeżeniem kwestii parytetowych, nie więcej niż 2/3 osób

---

67 *Harmonogram Czwarty [Sekcja 16.], Kodeks postępowania członków i pracowników Komisji*, Ustawa IEBC

68 Ibidem.

69 S. Karume, Kenya: The Independent…op.cit.

70 Art. 15 ustawy IEBC.

71 Łac. Pierwszy wśród równych sobie.

72 Art. 7 ustawy IEBC.

73 Dane za stroną: https://www.iebc.or.ke/iebc/?commissioners [dostęp: 10.12.2020].

tej samej płci. Kolejnym zobowiązaniem jest konieczność odzwierciedlania różnorodności mieszkańców Kenii.

Na sekretariat składa się:

1. główny Urzędnik ds. Wyborczych i dwóch jego zastępców. Jeden z nich jest odpowiedzialny za kwestie operacyjne, drugi za sprawy pomocnicze;
2. 8 dyrektorów;
3. 17 menedżerów;
4. 17 regionalnych koordynatorów wyborczych;
5. 210 okręgowych koordynatorów wyborczych[74].

Na czele komisji stoi Główny Oficer Wyborczy, zwany również Sekretarzem Komisji. Pełni on funkcję dyrektora generalnego, jest szefem sekretariatu i kustoszem wszystkich dokumentów. Do jego kompetencji należy: wykonywanie decyzji, pomoc w sprawowaniu mandatu komisji, nadzór i rozdzielanie obowiązków pomiędzy pracowników, koordynowanie przestrzegania przez pracowników wartości etycznych, publicznych i inne[75]. Jest on traktowany jako podstawowy personel, który w razie wzmożonej aktywności wyborczej jest uzupełniany przez pracowników tymczasowych.

Drugi załącznik do ustawy IEBC reguluje kwestie organizacyjno- techniczne posiedzeń. Znajdują się w nim zapisy dotyczące zwoływania regularnych spotkań, rejestracja protokołów każdego z nich, a także przestrzeganie zasad, a także procedur przez członków, w przypadku konfliktu interesów. IEBC jest zobowiązana do wypełniania swoich obowiązków w sposób przejrzysty i demokratyczny. Komisja buduje swój potencjał kadrowy zapewniając wewnętrzne programy szkoleniowe, dotyczący wyborów oraz decentralizacji[76]. Obecność połowy członków komisji wystarczy do prowadzenia jego działalności, a tylko decyzja większości może wiązać decyzje komisji[77].

Warto jednak podkreślić, że komisja spotykała się z zarzutami o faworyzowanie niektórych osób podczas rekrutacji personelu. Pozwala to wywieźć wniosek, że tak stworzony system nie jest całkowicie odporny na manipulacje. Postępowania i wyroki, w kwestii złożonych petycji wyborczych, a także sprawy karne, skierowane przeciwko pracownikom IEBC, mogą dowodzić o niższych niż zakładane normach zawodowych kadr[78].

7. Organy dodatkowe, pomocnicze, terenowe komisji

Najważniejsze funkcje, a także wiążące się z nimi obowiązki zostały rozdzielone są na 9 dyrekcji oraz 17 departamentów. Każda z nich posiada dyrektora i jest

---

74 F.A., Aywa *Kenya*… op.cit. s. 85.

75 Ibidem. s. 86.

76 S. Karume, *Kenya: The Independent*… op.cit.

77 Independent Electoral and Boundaries Commision, *Electoral law reform in Kenya*... op. cit. s.22.

78 F.A., Aywa *Kenya*… op.cit. s. 87

podzielona na wydziały, których prace koordynują kierownicy. Siedziba główna mieści się w Nairobi. Oprócz niej, powołano 17 biur regionalnych, które mieszczą się w regionach: Nairobi, Bungoma, Kakamega, Nyeri, South Rift, North Rift, Thika; Garissa, Centralny Region Nyanza, południowo-zachodniego wybrzeża, Północnego Wybrzeża, Górny Wschód; Dolny Wschód, Wajir / Mandera, Centralnej Szczeliny, Nyanza South oraz Środkowo-Wschodni. Każde z biur regionalnych zatrudnia 4 pracowników: koordynatora, urzędnika administracji, magazyniera oraz informatyka. Koordynatorzy okręgowi zatrudnieni są w pełnym wymiarze czasu pracy. Dodatkowo, do pomocy każdy z nich ma asystenta[79].

Warto również podkreślić, że dla zapewnienia bezpieczeństwa w momencie wyborów, IEBC prosi o wsparcie policji. W dniu wyborów zostają funkcjonariusze policji zostają oddelegowani do takich czynności jak eskortowanie materiałów wyborczych czy zapewnienie bezpieczeństwa podczas głosowania w lokalach wyborczych. Dla przykładu przed wyborami w 2013 roku Generalny Inspektor Policji rozmieścił co najmniej dwóch uzbrojonych funkcjonariuszy w każdym lokalu wyborczym. Do pomocy skierowane zostały inne zdyscyplinowane siły, takie jak Kenya Wildlife Service[80], Kenya Prisons Service[81], National Youth Service[82]. Warto również podkreślić, że współpraca z agencjami bezpieczeństwa jest niezbędna także w kwestiach ścigania i aresztowania przestępców wyborczych[83].

8. Kompetencje, funkcje, obowiązki i podziały funkcjonalne między instytucjami wyborczymi

Funkcje, dla których powołana została Niezależna Komisja do Spraw Wyborów i Granic, zostały uregulowane już w samej Konstytucji Kenii na łamach art. 88 ust.4. Swoje kompetencje i nałożone zadania IEBC musi wykonywać w oparciu właśnie o ustawę zasadniczą i ustawodawstwo zwykłe[84].

Głównym jej zadaniem jest przeprowadzanie referendów oraz wyborów do organów władzy państwowej oraz sprawowanie nadzoru nad nimi. Jest ona zobowiązana do stworzenia odpowiednich warunków do prowadzenia kontroli i obserwacji wyborów.

W ramach tych obowiązków należy wyróżnić pewien katalog zadań[85]:

Pierwszym z nich jest prowadzenie rejestru wyborców i nadzór nad jej stałym aktualizowaniem- związany jest z tym art. 82 Konstytucji, w którym zobowiązano Parlament do uchwalenia odpowiednich przepisów, które przewidują

---

79 Ibidem.

80 Oficjalna strona: http://www.kws.go.ke/ [dostęp: 9.12.2020].

81 Oficjalna strona: https://www.prisons.go.ke/ [dostęp: 9.12.2020].

82 Oficjalna strona: https://www.nys.go.ke/ (dostęp: 9.12.2020].

83 F.A., Aywa *Kenya*… op.cit. s. 101.

84 Art. 88 ust.5 Konstytucji Kenii.

85 Art. 88 ust. 4 Konstytucji Kenii; Dane za stroną: https://www.iebc.or.ke/iebc/?mandate [dostęp: 8.12.2020].

ciągłą rejestrację obywateli jako wyborców. Rejestracja ma na celu ułatwienie obywatelowi korzystania z prawa do głosowania. Po jej sporządzeniu komisja jest zobowiązana do przygotowania Głównego Rejestru Wyborców, jego regularnej aktualizacji, co do osób nabywających prawa do głosowania, a także zmarłych, oraz w przypadku pomyłki korekta danych. Dodatkowo, w razie potrzeby komisja może przeprowadzić nową rejestrację, jednakże w odstępach nie krótszych niż 8 ale nie dłuższych niż 12 lat. Jej zadaniem jest również weryfikacja rejestru, gdy granice hrabstwa ulegną zmianie[86].

Warto podkreślić, że na co najmniej 30 dni przed wyborami, komisja publikuje zawiadomienie o zakończeniu rejestracji i przekazuje je do urzędników w okręgach wyborczych. IEBC musi go udostępnić do publicznej wiadomości[87].

Kolejną kompetencją jest określanie okręgów wyborczych do wyborów parlamentarnych i lokalnych. Warto podkreślić, że system wyborczy Kenii opiera się na okręgach jednomandatowych w oparciu o podział geograficzny, w wyborach do parlamentu[88]. Na IEBC nałożono także obowiązek granic okręgów wyborczych dla wyborów samorządowych[89].

Zadaniem komisji jest także określanie ram prawnych, dotyczących trybu zgłaszania przez partie polityczne kandydatów w wyborach. Chodzi o stworzenie ram i zasad identycznych dla każdej partii politycznej, tak by zapewnić sprawiedliwość i pluralizm.

Kolejnym ważnym uprawnieniem jest rozstrzyganie sporów wyborczych, które odnoszą się do zgłaszania kandydatów, protestów wyborczych, jednakże wyłączając sprawy wniesione po ogłoszeniu wyników wyborów. Komisja jest zobowiązana do podejmowania sprawiedliwych decyzji administracyjnych. Rozdział VI ordynacji wyborczej określa, że IEBC rozstrzyga skargi w terminie 7 dni od chwili ich wniesienia do komisji. W przypadku, gdy spór dotyczy przyszłej nominacji, wówczas rozstrzyga się go przed jej datą. Ten akt normatywny przewiduje również termin 28 dni na złożenie wniosku wyborczego, od momentu ogłoszenia wyników[90].

Ważną funkcją w kontekście społecznym, jest edukacja wyborcza obywateli. Ramy prawne, przewidują, że obowiązkiem IEBC jest prowadzenie kampanii informacyjnych i edukacyjnych, mających na celu zwiększenie wiedzy o ordynacji wyborczej, procesie wyborczym, przebiegu kampanii politycznej, czy praw, które przysługują obywatelom[91]. Kwestie płci w treści szkoleń czy programów informacyjno- edukacyjnych są bardzo ważnym elementem. W przypadku, gdy na materiałach promujących wybory, jako pracowników lokali wyborczych, kandydatów i wyborców, widnieją wizerunki jedynie mężczyzn, kobiety mogą

---

86 Art. 4-6 *Elections Act, No. 24 of 2011.*

87 F.A., Aywa *Kenya*… op.cit. s. 90

88 Art. 97 Konstytucji Kenii.

89 Art. 89 ust. 2 Konstytucji Kenii.

90 Sekcja VI, *Elections Act, No. 24 of 2011.*

91 H. Catt, A. Ellis, M. Maley, A. Wall, P. Wolf, *Electoral Management*… op. cit. s. 82

odnieść wrażenie, że ta kwestia ich nie dotyczy i nie są mile widziane w tych ważnych rolach. Kluczowe jest więc promowanie uczestnictwa oby płci w życiu politycznym i komunikacja z całym społeczeństwem[92].

Komisja dokonuje również rejestracji kandydatów, którzy zdecydowali się wystartować w wyborach różnego szczebla. Czuwa ona i kontroluje poprawność zgłaszania kandydatów przez partie polityczne. Sporządza ona także kodeks etyczny dla partii politycznych oraz kandydatów, którymi powinni się kierować w swojej działalności, nie tylko podczas kampanii wyborczej, ale permanentnie[93]. Ponadto komisja nakreśla ramy finansowania kampanii wyborczych przez kandydatów lub partie polityczne. Są one zobowiązane do transparentnych rozliczeń i przekazywania szczegółowych sprawozdań z wydatków poniesionych podczas ich trwania[94].

Dodatkowo nadmienić należy, że w okresie wyborczym IEBC jest odpowiedzialna za kwestie organizacyjne dotyczące głosowania i wymogów technicznych, a także to ona liczy głosy. Jej obowiązkiem jest pozyskanie wszystkich materiałów wyborczych i zapewnienie odpowiedniego personelu do przeprowadzenia wyborów. Do jej zadań należy także weryfikacja głosów i ogłoszenie wyników, które publikowane są na łamach *Kenya Gazette.* Warto również wspomnieć, że do wypełniania niektórych zobowiązań jest konieczna jej współpraca z innymi organami państwowymi, a także odpowiednimi służbami, np. dla zapewnienia bezpieczeństwa wyborczego czy utrzymania porządku publicznego w trakcie głosowania. Ważną kwestią, która wymagana jest nie tylko przez kenijskie prawo państwowe, ale także międzynarodowe normy prawne, jest zapewnienie przez IEBC, by wszystkie procesy, systemy, a także personel, który został zaangażowany w liczenie głosów, dostarczyły wyników wiarygodnych. W czasie powyborczym na jej zadania składa się ocena i audyt operacji, praca nad wzmocnieniem kwestii organizacyjnych, a także promowanie reformy wyborczej. Podkreślić należy, że ani ustawa zasadnicza, ani ustawodawstwo nie nadały uprawnień komisji do proponowania zmian w ordynacji wyborczej. Może ona jednak przedstawić propozycje zmian tak, jak każdy inny interesariusz wyborczy. Komisja jest upoważniona do ustanowienia przepisów, które będą służyły usprawnieniu realizacji postanowień obu aktów normatywnych[95].

W kwestii techniczno- organizacyjnej, IEBC może we własnym imieniu zarządzać majątkiem ruchomym i nieruchomym, a także wykonywać wszystkie inne czynności, które przysługują prawem osobie prawnej[96].

---

92 Ibidem. s. 90.

93 Independent Electoral and Boundaries Commision, *Electoral law reform in Kenya*... op. cit.s. 21-22; Dane za stroną: https://www.afrocave.com/types-of-elections-in-kenya/ [dostęp: 8.12.2020].

94 H. Catt, A. Ellis, M. Maley, A. Wall, P. Wolf, *Electoral Management*… op. cit. s. 80

95 F.A., Aywa *Kenya*… op.cit. s. 92.

96 Art. 13 Ustawy IEBC.

9. Finansowanie i jego kontrola

Jak już wyżej wspomniano, Niezależna Komisja do Spraw Wyborów i Granic zachowuje niezależność w sposób proceduralny. Warto jednak podkreślić, że wybory w Kenii i koszty operacyjne IEBC są w przeważającym stopniu finansowane przez Skarb Państwa. Zgodnie z przewidzianym prawem, wydatki administracyjne, w tym pensje, dodatki, emerytury, odprawy komisarzy czy pracowników pochodzą z Funduszu Skonsolidowanego. Obciążenie funduszu całością wydatków komisji, związanych z wyborami, pozwoliło poprawić jej niezależność finansową. Ich wysokość ustala Komisja ds. Płac i Wynagrodzeń[97].

Zgodnie z ustawą IEBC, komisja może być finansowana:

1. ze środków pieniężnych, które przyznaje Parlament w budżecie rocznym;
2. z grantów, prezentów i darowizn;
3. ze środków, które IEBC może gromadzić, w związku z wykonywaniem swoich funkcji, zgodnie z literą prawa np. pobieranie opłat za nominację kandydatów[98].

W każdym roku, Sekretarz Komisji jest zobowiązany do przygotowania preliminarza dochodów i wydatków IEBC na rok kolejny, co później podlega zatwierdzeniu przez komisję. Kolejnym krokiem jest przedstawienie tych szacunków Zgromadzeniu Narodowemu, które dokonuje poprawek lub zatwierdza je bez zmian[99]. W praktyce zdarzało się, że Ministerstwo Skarbu przed przekazaniem projektu Zgromadzeniu Narodowemu, znacząco go uszczuplała. Jednakże, jak pokazała historia, darczyńcy wspierali IEBC niwelując niedobory finansowe w obszarach priorytetowych, do których zalicza się edukacja wyborców, zarządzanie zmianami czy pomoc techniczna. Ma ona postać dotacji pieniężnych oraz wsparcia rzeczowego. Jest ono obecnie w dużym stopniu przekazywane za pośrednictwem funduszu zarządzanego przez UNDP[100].

Podkreślić jednak należy, że niektórzy z darczyńców mają podpisane umowy dwustronne z IEBC, które dotyczą różnych obszarów wsparcia[101]. Niestety różne źródła podają, że komisja działała w sposób nieefektywny finansowo i trawiła ją korupcja[102], czego przykładem mogła być chociażby wspominana wyżej kwestia kupna oprogramowania BVR. Zgodnie z powyższym warto więc podkreślić, że zależność finansowa i logistyczna od władzy ustawodawczej i wykonawczej, podważa skuteczności jej działania w kwestii krytycznych działań wyborczych[103].

---

97 F.A., Aywa *Kenya*… op.cit. s. 109.

98 Art. 17 ustawy o IEBC.

99 F.A., Aywa *Kenya*… op.cit. s. 109.

100 United Nations Development Programme, strona internetowa: https://www.undp.org/content/undp/en/home.html [dostęp: 10.12.2020].

101 South Consulting, *The Kenya National Dialogue and Reconciliation: Reforms and Preparedness for Elections* 2012, s. 40

102 Zob. Africa Centre for Open Governance (AfriCOG*), Free for All?... op.cit.*

103 Independent Electoral and Boundaries Commision, *Electoral law reform in Kenya…* op. cit. s. 23.

Niezależna Komisja do Spraw Wyborów i Granic jest obarczona przestrzeganiem procedur sprawozdawczych, które dotyczą swojej działalności, w tym w szczególności przepisów finansowych, a także księgowych, w kwestii zarządzania funduszami[104]. Nałożono na nią obowiązek przedkładania Parlamentowi rocznego sprawozdania, zawierającego min. kwestie finansowe, w terminie trzech miesięcy od zakończenia roku sprawozdawczego. Ponad to, na komisję nałożono obowiązek prowadzenia ksiąg ewidencji dochodów, wydatków i majątku, które rokrocznie podlegają audytowi[105].

10. Efektywność działania

W Kenii trudno mówić o pełnej sprawności organu, jakim jest IEBC. Komisja po dziś dzień boryka się z problemami instytucjonalnymi, wywołanymi pewnymi nieprawidłowościami i niedociągnięciami, do jakich dochodziło podczas wyborów. Należy podkreślić, że przejrzystość wyborcza była jednym z najsłabszych aspektów całego procesu wyborczego w tym państwie, pomimo ustanowienia nowej, zmienionej komisji. Niestety wśród wszystkich pozytywnych aspektów, cały system wyborczy i organy w niego zaangażowane, nie reagują w sposób wystarczający i adekwatny, by wyraźnie, a także skutecznie odstraszyć potencjalnych przestępców od dopuszczania się naruszeń wykroczeń oraz przestępstw wyborczych.

Do tego momentu IEBC nie działała w pełni przejrzyście, a ogłaszanie wyników wyborów, szczególnie w 2013 roku, odbyło się z naruszeniem prawa i spowodowało nadszarpnięcie wizerunku publicznego. Duże wątpliwości budziła także opisywana wyżej kwestia nieudolności w prowadzeniu procesu przetargowego na zakup biometrycznego systemu rejestracji wyborców, a także elektronicznych urządzeń do identyfikacji wyborców. Kontrowersje, które wzbudziły głębokie wątpliwości w kwestii integralności systemów, opóźniły rejestrację wyborców o ponad 6 miesięcy.

Komisja spotkała się także z problemem wakatów po rezygnacji członków i pracowników IEBC. Prezydent miał obowiązek powołania nowych członków, zgodnie z zapisami ustawy IEBC, jednakże zwlekał z tą decyzją jeszcze przez dwa lata od chwili ich pojawienia się[106].

11. Wnioski

Ustanowienie Niezależnej Komisji do Spraw Wyborów i Granic w 2010 roku było niewątpliwie ruchem naprzód w drodze do zmian w całym procesie wyborczym. Nowe ramy prawne, w których IEBC funkcjonuje pozwoliły nadać kolejne kompetencje komisji i wprowadzić wiele pozytywnych zmian w zakresie dbania

---

[104] Art. 20 i 23 ustawy IEBC.

[105] Art. 20-22 ustawy IEBC.

[106] Independent Electoral and Boundaries Commision, *Electoral law reform in Kenya*... op. cit. s. 24.

o przejrzystość i poprawność całego systemu, w wystrzeganiu się nieprawidłowości i przestępstw wyborczych. Niestety do dzisiaj, w dziesięciolecie jej funkcjonowania należy podkreślić, że wymaga ona znacznych ulepszeń, dokładności i przejrzystości w swoim działaniu, aby stworzyć nienaganny system transmisji wyborczej. Kenia nadal jest daleka od realizacji założonych przez siebie celów, którymi w głównej mierze jest zapewnienie uczciwości w rywalizacji wyborczej, wolnej od oszustw i manipulacji. Wszystkie zaangażowane w proces strony powinny ponownie przemyśleć oraz zastanowić się nad rozwiązaniami w zakresie prowadzenia zarządu nad utrzymującymi się niedociągnięciami, by umocnić demokrację wyborczą w kraju.

IEBC powinna również poprawić swoje działania w kontekście radzenia sobie z łamaniem prawa przez poszczególne partie polityczne oraz ich członków. Nowe propozycje zmian prawnych nie nadają zdolności komisji do powstrzymywania w działaniu partii politycznych.

Pozytywnym aspektem jest to, ze urzędnicy IEBC, którzy dopuścili się nieprawidłowości i naruszeń, zostali skutecznie oskarżeni o przestępstwa wyborcze. Pozwala to łączyć nadzieję, że zmniejszy to przyszłą bezkarność członków komisji i urzędników.

Należy także pochylić się nad faktem podkreślanym, przez przewodniczących IEBC, po części starających się usprawiedliwić pewne jej niedociągnięcia. Komisja staje przed wielkim logistycznym wyzwaniem, jakim jest przeprowadzenie sześciu wyborów jednocześnie[107].

Kenijska komisja wyborcza została zaprojektowana tak, by była niezależna jak i odpowiedzialna. Musi poddać się władzy sądów oraz tłumaczyć ze swoich działań przed komisjami parlamentarnymi. Znalazła się także w środowisku, gdzie obywatele otrzymali znacznie większą możliwość pozyskiwania informacji i są bardziej wymagający. Komisja musiała więc wyjaśniać nie tylko zasadność swoich decyzji dotyczących wymogów wyborczych, ale także sposobu zarządzania procesami.

Dla wzmocnienia zdolności komisji do prowadzenia skuteczniejszych operacji wyborczych, istnieje potrzeba skoncentrowania debaty na niepowodzeniach instytucjonalnych i operacyjnych. Dla ich poprawienia, zaleca się rozdzielenie zarządu od kierownictwa, poprawa egzekwowania prawa, większa przejrzystość i odpowiedzialność w swoich działaniach, a także jasność co do zakresu podejmowania decyzji.

Działania te powinny się koncentrować na celach długoterminowych. Jednym z nich jest ustanowienie wiarygodnej i stabilnej Komisji, która wytrzyma kolejne zmiany przywództwa, której zadaniem będzie konsekwentne dążenie do zapewnienia wolnych, i sprawiedliwych wyborów, wolnych od nadużyć[108].

---

107 F.A., Aywa *Kenya*… op.cit. s. 116.

108 Ibidem.

II OBSZAR – Przeciwdziałanie przestępczości w zakresie ochrony prawidłowości procesu wyborczego

1. Opinia publiczna dotycząca prawidłowości procesu wyborczego

1.1. Poziom zaufania wyborców do organu, który jest odpowiedzialny za organizację wyborów, postrzeganie przez obywateli jakości wyborów

W procesie wyborczym, opinia publiczna dużą wagę przywiązuje do organów, których zadaniem jest zarządzanie wyborami. Ma to wpływ na społeczne postrzeganie tego, w jaki sposób w danym państwie funkcjonuje demokracja. Nieefektywne działania mogą doprowadzić do oszustw wyborczych, wywołać protesty i przemoc, a co za tym idzie publiczną nieufność do podmiotu.

Afrobarometer, bezstronna instytucja badawcza, pomimo rozlicznych zjawisk, które porusza, bada także kwestie wyborcze, na które składa się zaufanie do organów władzy państwowej, systemu wyborczego i oceny prawidłowości całego procesu, jakim są wybory. Swoje publikacje w kontekście Kenii, przedstawiła w roku 2015 oraz 2019. Pozwala to porównać nastroje obywateli po wyborach w 2013 i 2017 roku.

W latach 2014/2015 tylko 22% wskazało, że w pełni deklaruje zaufanie do krajowej komisji wyborczej, a 27% nie ufa jej ani trochę. W Afryce, spośród 35 badanych państw, Kenia zajęła 22 miejsce. Oznacza to ogólny spadek zaufania o 7 punktów procentowych w ciągu ostatniej dekady. Obejmuje to także dramatyczny spadek, bo aż o 27 punktów w porównaniu do badania z 2008 roku. Odzwierciedlało to gwałtowne wybory prezydenckie, po których nastąpiło ożywienie w latach 2011. W kolejnych 3 latach zaufanie publiczne do IEBC ponownie spadło. W tym czasie Kenia wdrożyła BVR, ale problemy z jej zamówieniem, kupnem oraz kwestiami technicznymi sprawiły, że Kenijczycy ponownie zakwestionowali wiarygodność i uczciwość komisji wyborczej.

W odniesieniu do swobody i uczciwości wyborów w latach 2014/2015, 62% respondentów wskazało, że ostatnie wybory były uczciwe, ale nie pozbawione drobnych problemów, lub całkowicie uczciwe. Wśród 36 państw Afryki objętych badaniem, Kenia ponownie zajęła 22 miejsce. W stosunku do poprzedniej rundy badań zanotowano znaczny wzrost, bo aż o 31 punktów procentowych. W tych latach zbadano również, jak postrzegana jest uczciwość liczenia głosów. Tutaj aż 47% badanych określiło „niezbyt dobrze". Co może świadczyć o ograniczonym zaufaniu do całego procesu wyborczego.

Po wyborach w 2017 roku poziom zaufania do wyborów uległ poprawie. Na pytanie w jaki sposób oceniasz swobodę i uczciwość wyborów 29,1% odpowiedziało, że były w pełni wolne oraz sprawiedliwe, a 33,6% respondentów oceniło, że sprawiedliwe i wolne, ale z małymi problemami[109].

---

[109] Afrobarometer, *Summary of results, Round 8,Survey in Kenya 2019*, Compiled by: Institute for Development Studies University of Nairobi, s.42-47.

Relacje zachodzące pomiędzy komisją, a społeczeństwem obywatelskim przebiegają w oparciu o obserwację wyborów, a także wykonywanie swojego mandatu przez organ. Ważna w tym kontekście jest także funkcja edukacyjna w odniesieniu do wyborców.

Na przestrzeni lat zbadano również poziom zaufania do Komisji Wyborczej. W Kenii w latach 2005/2006 ufało jej 53%, a 2008/2009- 41%, 2011-2013- 54%, 2014/2015- 46%. Niższe wyniki w latach 2008/2009 i 2014/2015 są spowodowane terminami wyborów odpowiednio w 2007 i 2013 roku, w których odnotowano sporą liczbę nieprawidłowości względem całego procesu wyborczego, ale również działań komisji[110].

W 2016 roku doszło do niepokojów w Kenii, a opozycja sygnalizowała nieprawidłowości organu i wzywała do reform komisji w internecie używając sławnego hasztagu #IEBCMustFall. Przed wyborami w Kenii. Po wyborach w 2017 zapytano obywateli, w jakim stopniu wyniki ogłoszone przez Niezależną Komisję ds. Wyborczych i Granic odzwierciedlały podane do wiadomości publicznej wyniki? 25,4% odpowiedziało, że zostały one sporządzone w pełni dokładnie, zaś 34,5% jako w większości dokładne, mające małe rozbieżności. Stanowiło to dużo większy wyraz zaufania do Komisji i procesu wyborczego, nad którym pełniła zarząd, lecz nadal nie w pełni zadowalający całą opinię publiczną[111]. Warto podkreślić, że siły opozycyjne wykazywały potrzebę większej niezależności Komisji, a także wnioskowały o polepszenie komunikacji i konsultacji z różnymi zainteresowanymi środowiskami i organizacjami[112].

1.2. Wpływ możliwości głosowania na prawidłowość przeprowadzenia wyborów

W Kenii powszechnym sposobem oddawania głosów było głosowanie tradycyjne. Niestety, wiązało się to z licznymi nieprawidłowościami i fałszerstwami. Podczas kolejnych elekcji, w mniejszym lub większym stopniu wpływały na wynik wyborów.

Państwa świata coraz częściej stawiają na wykorzystywanie technologii cyfrowych, dla ulepszenia procesów wyborczych. W tych, które mają bardziej ograniczone zasoby i możliwości, stanowiło to potencjalną możliwość zadbania o bardziej przejrzyste, a także wiarygodne wybory[113]. Ordynacja wyborcza z 2011 roku, przewiduje w Kenii integrację nowej technologii. Była to odpowiedź na wyzwania, które zostały postawione przed komisją po wyborach w 2007 roku.

Pierwszym z nich była elektroniczna rejestracja wyborców oraz elektroniczna książka wyborcza. Zastosowano w niej funkcję biometryczną (odcisk palca i zdjęcie), co miało ułatwić śledzenie rejestracji. Miało to dać pewność, że obywatel nie

---

110 Ibidem.

111 Ibidem.

112 European Union Election Observation Mission, Final report Republic of Kenya, General Elections 2017, s. 5 dostępny na strone: http://www.eods.eu/library/eu_eom_kenya_2017_final_report.pdf [dostęp: 9.12.2020].

113 N. Cheeseman, G. Lynch, J. Willis, *Digital dilemmas: the unintended consequences of election technology,* „DEMOCRATIZATION" Nr 25 (8), s.1397.

znajdzie się w rejestrze więcej niż jeden raz, jako odpowiedź na liczne fałszerstwa, polegające na kilkukrotnym wpisaniu do spisu tej samej osoby. Wyborcy, również w sposób biometryczny mieli być weryfikowani podczas wyborów, podając odcisk palca, który był uprzednio zarejestrowany. Dzięki nowemu systemowi możliwe jest elektroniczne liczenie i transmisja głosów, co miało wpłynąć na opóźnienia w ogłaszaniu ostatecznych wyników wyborczych[114]. Miały być one przekazywane z lokalu wyborczego, za pomocą udostępnienia ich w specjalnej aplikacji mobilnej, co miało pozwolić na wykrycie manipulacji wynikami podczas agregacji wyników na szczeblu okręgowym i krajowym[115]. Jednakże plany IEBC, w związku z transformacją informatyczną procesu wyborczego, zderzyły się z rzeczywistością. Im bliżej wyborów, tym coraz więcej rys na systemie. Pierwszym problemem komisji było zamówienie systemu biometrycznego. Niekompetencja pracowników IEBC wywarła presję na kalendarz wyborczy, a w efekcie doprowadziła do postawienia zarzutów karnych jej pracownikom[116]. Spowodowało to ograniczenia czasowe dla wykonania testów nowego systemu na tak dużą skalę. Dodatkowy brak możliwości wykonania kopii zapasowych spowodowało osłabienie jednej z podstawowych reform, które mają na celu ochronę integralności wyborczej[117].

Podczas głosowania w 2013 roku, cały proces nie zdał egzaminu. Niektóre z lokali wyborczych nie otrzymały niezbędnego sprzętu[118], bądź przybył, ale zestawy do elektronicznej identyfikacji nie działały lub zwyczajnie brakowało zasilania. Obserwatorzy wyborów (ELOG) wykazali, że zawiodły one aż w 55,1% lokali wyborczych, co było katastrofą dla całego systemu[119]. Pracownicy wyborczy musieli więc powrócić do wersji tradycyjnej i zaznaczać nazwiska głosujących na papierowej liście. Awaria dotyczyła także mobilnego systemu transmisji danych. Było to znaczące pod kątem podatności systemu na manipulacje wyborcze. W jego efekcie proces liczenia głosów znacznie się przeciągnął, a kontrola liczby głosów nie była już tak rzetelna. Dodatkowo międzynarodowi obserwatorzy wyborów zostali wyproszeni z centrum obliczeniowego, mieszczącego się w Nairobi, po czym ponownie zaproszeni, lecz już na takie miejsca, z których nie mogli skutecznie kontrolować całego procesu. Doprowadziło to do sytuacji, gdzie wiele formularzy wyborczych nie zostało opatrzonych odpowiednim podpisem, a w niektórych okręgach wyborczych odnotowano ponad 100% frekwencji. Okazało się wiec, że głosowanie według nowych zasad miało jeszcze więcej uchybień proceduralnych, niż te z 2007 roku, które przeprowadzono

---

114 S. Karume, Kenya: The Independent.. op.cit. H. Catt, A. Ellis, M. Maley, A. Wall, P. Wolf, Electoral Management… op.cit. s. 282; N. Cheeseman, G. Lynch, J. Willis, *Digital dilemmas*… op. cit. s. 1404

115 N. Cheeseman, G. Lynch, J. Willis, *Democracy and its discontents: Understanding Kenya's 2013 elections*, „JOURNAL OF EASTERN AFRICAN STUDIES" 2014, Nr 1 (8), s.13.

116 N. Cheeseman, G. Lynch, J. Willis, *Democracy and its discontents*… op.cit. s.14

117 N. Cheeseman, G. Lynch, J. Willis, *Digital dilemmas*… op. cit. s.1404

118 N. Cheeseman, G. Lynch, J. Willis, *Democracy and its discontents*… op.cit. s. 13

119 Ibidem. s. 14

w sposób tradycyjny. Zdarzało się nawet, że sądy w niektórych przypadkach nakazały ponowne przeprowadzenie wyborów na różne stanowiska[120].

Pomiędzy wyborami w 2013, a 2017 nastąpiło wiele zmian. Opozycja zażądała od komisji wprowadzenia nowego systemu cyfrowego tak, by nie trzeba było już tworzyć kopii zapasowych podczas kolejnych wyborów[121]. Postanowiono więc o zakupie nowej technologii, dostarczonej przez firmę francuską. Wątpliwości budził proces zamówień, w ciągu którego pominięto procedurę konkurencyjną. Dokupienie tej technologii miało powodować wzajemną kontrolę z poprzednim, kanadyjskim systemem[122]. Ta taktyka się powiodła, bowiem w 2017 roku zestawy elektroniczne dotarły już do wszystkich lokali wyborczych, a nie udało się zidentyfikować jedynie ok. 5% wyborców. Wyniki przesyłano przez system internetowy i zapisywany na ogólnodostępnej stronie internetowej. Jednakże i tutaj nie obyło się bez nieprawidłowości. Prawie ¼ zeskanowanych formularzy nie została przesłana, a także udostępniona do momentu ogłoszenia wyników, a hasła wyższych urzędników wyborczych, które miały służyć jako uzyskanie dostępu do systemu były używane setki, a nawet tysiące razy przez wiele osób.

Jako że IEBC odmówiło udzielenia informacji, a także dostępu do swoich serwerów oraz w sytuacji zabójstwa komisarza Chrisa Msando[123], wybory znów charakteryzowały się ograniczoną przejrzystością i niejako dawały możliwość podważenia uczciwości wyborów. Sąd uznał jednak, że ograniczenia proceduralne były niewystarczające aby uczynić je nielegalnymi[124].

Warto również zaznaczyć, że wielki koszt nowych technologii, które wprowadziły wprawdzie kilka ulepszeń, ale odebrały środki na kolejne inwestycje. Raport *Democracy Reporting International* podkreślił, że systemy informatyczny nie wpłynął na zapobieganie zastraszeniom, kupowaniu głosów, niewielki udział kobiet w głosowaniach, nadużywaniu zasobów państwowych przez partie polityczne czy stronniczość mediów, a pochłaniają znaczną większość kosztów, które mogłyby zostać przeznaczone na ten cel[125].

2. Prawne gwarancje dotyczące uczciwości wyborów

Ustawa zasadnicza Kenii, państwa będącego aktorem międzynarodowym, przewiduje stosowanie zasad prawa międzynarodowego oraz wszelkich podpisanych przez nią i ratyfikowanych konwencji i traktatów[126].

Aktami prawa, które dotyczą wyborów, zgodnie z Konwencją wiedeńską o prawie traktatów są (chronologicznie):

---

120 Ibidem s. 16

121 N. Cheeseman, G. Lynch, J. Willis, *Digital dilemmas*… op. cit. 1406-1407

122 Ibidem.

123 N. Cheeseman, G. Lynch, J. Willis, *Digital dilemmas*… op. cit. s. 1407;

124 Zob. N. Cheeseman , B. Klaas, *How to Rig an Election*, Yale 2019.

125 *Democracy Reporting International, Electronic Voting Machines: The Promise and Perils of New Technology*, Briefing paper nr 11(2011), s.3.

126 Art. 2 ust 5-6 Konstytucji Kenii.

1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka[127];
2. Konwencja o prawach politycznych kobiet[128];
3. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych[129]
4. Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet[130].

Jak wskazuje Francis Ang'ila Aywa Szczególnie ważny jest art. 25 MPPOiP, który ustanowił krytyczne elementy uczciwych wyborów, do których należy gwarantowanie przeprowadzenia wyborów w konkretnych ramach czasowych, poszanowanie, a także promowanie politycznych praw wolności, gwarantowanie biernego i czynnego prawa wyborczego bez dyskryminacji, równa waga wszystkich głosów, tajność wyboru, a także swobodne wyrażanie woli wyborców[131].

W regionie, ważne jest także podkreślenie dwóch dokumentów:

1. Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów- 1981 r[132].;
2. Afrykańska Karta Demokracji, Wyborów i Rządów (ACDEG)- 2007 r.[133];

Dokument z 2007 roku ma na celu ustanowienie standardów promowania demokracji, wyborów i dobrych rządów w regionie.

Prócz powyższych istnieją także niewiążące decyzje organów międzynarodowych i regionalnych (*soft law*). Takim przykładem może być Deklaracja Organizacji Jedności Afrykańskiej (UA), która dotyczy kwestii demokratycznych wyborów w Afryce[134]. Ponad to w 2005 roku ONZ przyjęła Globalną deklarację zasad i kodeksu postępowania w zakresie międzynarodowej obserwacji wyborów, którą zatwierdziła Unia Afrykańska, Sekretariat ONZ oraz Instytut Afryki Południowej[135].

Nowa konstytucja Kenii wprowadziła wiele zmian do systemu konstytucyjnego państwa. Jednym z postanowień jest decentralizacja, utworzenie Sądu Najwyższego i wyznaczenie nowych 47 okręgów wyborczych, w których wybiera się gubernatorów. Podstawą, gwarantującą rozwiązania prawne w Kenii odnoszące się do całego procesu wyborczego jest ustawa o wyborach z 2011 roku. Została ona podzielona

---

127 Art. 20-21 Konstytucji Kenii.

128 Art. 1-3 i 5 Konstytucji Kenii.

129 Art. 2, 19, 21, 22, 25 Konstytucji Kenii.

130 Art. 7 Konstytucji Kenii

131 NEEDS, European Commission, *Compendium of International Standards for Elections*, London 2007, s. 7–13, dostępny na stronie: https://www.ec-undp-electoralassistance.org/wp-content/uploads/2018/08/undp-contents-publications-compendium-of-int-standards-for--elections-English.pdf [dostęp: 9.12.2020].

132 Dokument dostępny na stronie: https://au.int/en/treaties/african-charter-human-and-peoples-rights [dostęp: 9.12.2020]

133 Art. 17-26 Konstytucji Kenii.

134 Dokument dostępny na stronie: http://archive.ipu.org/idd-E/afr_charter.pdf [dostęp: 8.12.2020].

135 *Deklaracja Zasad Międzynarodowej Obserwacji Wyborów oraz Kodeks Postępowania Międzynarodowych Obserwatorów Wyborów* z dnia 27 października 2005, Nowy Jork, dokument dostępny na stronie: https://www.ndi.org/sites/default/files/1923_declaration_102705_po_0.pdf [dostęp: 8.12.2020].

na 6 części merytorycznych. Pierwsza z nich dotyczy rejestru osób upoważnionych do głosowania. Druga odnosi się *stricte* do kwestii wyborczych. Zostały tutaj wyróżnione różne rodzaje wyborów: prezydenckie, parlamentarne, na gubernatora hrabstwa, wybory do zgromadzenia okręgowego. Oprócz tego wskazane zostały procedury dotyczące nominacji członków z list partyjnych. Kolejna, trzecia część opisuje procedurę odwołania członka parlamentu. Następne, prezentują rozwiązania prawne dotyczące referendum, rozstrzygania sporów wyborczych i kończące postanowienia ogólne, który reguluje min. uprawnienia do zatrzymania i ścigania, czas antenowy przez radio i telewizję państwową w czasie kampanii wyborczej, a także kwestie dotyczące kodeksu wyborczego[136]. Jest to kompleksowy akt prawny, dający podstawę do zachowania uczciwych i wolnych wyborów.

Ważną w całym porządku prawnym w Kenii, pod kątem gwarancji uczciwości wyborów, jest Ustawa o przestępstwach wyborczych, ustanowiona w 2016 roku[137]. W tym dokumencie wymieniono rodzaje przestępstw i określono formy kar, które grożą za dopuszczenie się go. Podzielono je według kategorii:

1. przestępstwa związane z rejestrem wyborców;
2. przestępstwa związane z wielokrotną rejestracją jako wyborca;
3. przestępstwa związane z głosowaniem;
4. przestępstwa członków i personelu Komisji;
5. zachowanie tajemnicy wyborczej;
6. personacja;
7. przekupstwo;
8. nieuzasadniony wpływ (nakłanianie, zmuszanie);
9. użycie siły lub przemocy w okresie wyborczym;
10. Wykorzystanie organów bezpieczeństwa narodowego;
11. Przestępstwa związane z wyborami;
12. Wykorzystanie środków publicznych;
13. Udział w wyborach funkcjonariuszy publicznych;
14. Wydatki niezgodne z prawem;
15. Przestępstwa związane z używaniem technologii podczas wyborów;
16. Pomocnictwo w przestępstwach;
17. Naruszanie kodeksu wyborczego[138];

Opisuje także procedurę, jaka jest przewidziana do przeprowadzenia postępowania w sprawie przestępstw wyborczych. W jej ramach znajdują się także przepisy dotyczące umożliwiania przez pracodawców oddania głosu w wyborach pracownikom[139].

---

136 Zob. ELECTIONS ACT, NO. 24 OF 2011

137 Election Offences Act, 2016. [Act No. 37 of 2016.], tekst dostępny na: http://kenyalaw.org:8181/exist/kenyalex/actview.xql?actid=No.%2037%20of%202016 [dostęp: 10.12.2020], zwana dalej: „ustawą o przestępstwach wyborczych".

138 Art. 4-17, 19-20 ustawy o przestępstwach wyborczych.

139 Art. 18 ustawy o przestępstwach wyborczych.

Niewątpliwie ważną rolę podczas całego procesu wyborczego pełnią media. W Kenii, szczególnie po wyborach w 2007/2008 roku spotkały się one z ostrą krytyką, spowodowaną podburzaniem i stronniczością transmisji. W celu wzmocnienia ram instytucjonalnych mediów, ustawa zasadnicza przyjęła art. 34 gwarantujący niezależność mediów i ich swobodę działania w sposób bezstronny. Wskazuje również na zapewnienie uczciwej możliwości prezentowania przez nie rozbieżnych poglądów i treści[140]. W 2019 roku uchwalono również Kenijską ustawę o poprawkach komunikacyjnych[141]. Przewidywała ona utworzenie Rady Doradczej ds. Radiofonii i Telewizji, zaingurowanej w 2010 roku. IEBC stworzyła także wytyczne, które dotyczyły wyborów w mediach i otworzyła centrum medialne, gdzie publikowane miały być wszystkie informacje wyborcze.

3. Zagrożenia i ingerencje w procesy wyborcze

Jak wskazuje historia poprzednich wyborów na wszystkich szczeblach, Kenia nie była w stanie jak dotąd obronić się przed zagrożeniami i ingerencjami w procesy wyborcze. Ustawa o przestępstwach wyborczych[142] wymienia cały szereg patologii i nieprawidłowości. Pierwszą z nich są kwestie związane z rejestrem wyborców. Należą do nich fałszywe oświadczenia, związane z rejestracją, celowe błędne sporządzanie wydruków lub bezprawne ich posiadanie. Kolejnym zagrożeniem w prawidłowość procesu wyborczego są nieprawidłowości, związane z samym procesem głosowania. Składają się na nie kwestie niszczenia, fałszowania, podrabiania czy dorabiania dodatkowych głosów. Równie często dochodziło do przekupstwa, proponowania łapówek w celu namowy wyborców do głosowania na konkretnego kandydata lub partię polityczną[143].

Użycie siły lub przemocy w okresie wyborczym to kolejne przestępstwo, do którego dochodziło w czasie okresu wyborczego. Miało to miejsce nie tylko w trakcie wyborów dla nakłonienia do poparcia określonego kandydata czy partii politycznej. Do zamieszek oraz przemocy dochodziło również po ogłoszeniu wyników wyborów, jako wyraz braku akceptacji i buntu przeciwko nich[144].

W Kenii patologią wyborczą na dużą skalę okazało się być przekupstwo komisarzy wyborczych i pracowników, którzy zatrudnieni byli w czasie organizacji wyborów. Duży wpływ na sfałszowany wynik wyborów miały także ingerencje w technologię informatyczną.

Wybory w Kenii od lat naznaczone są szeregiem przestępstw wyborczych różnego rodzaju. Dla pełni ukazania sytuacji polityczno- społecznej, która

---

140 Art. 34 Konstytucji Kenii.

141 The Kenya information and communication (amendment) Bill, 2019, Kenya Gazette Supplement No. 125 (National Assembly Bills No. 61).

142 N. Cheeseman, J. Fisher, I. Hassan, J. Hitchen, *Whatsapp, „fake news" and african elections: between „political turmoil" and „liberation technology",* „JOURNAL OF DEMOCRACY" 2020, Nr31(3), s. 147.

143 N. Cheeseman, G. Lynch, J. Willis, *Digital dilemmas*… op. cit. s. 1407.

144 Ibidem.

wiąże się z kolejnymi 3 elekcjami (2007,2013,2017), warto prześledzić je po kolei, wskazując na odstępstwa, patologie, a w końcu przestępstwa wyborcze. Zaciekłe kampanie wyborcze spolaryzowały społeczeństw, które i tak jest podzielone.

Dominująca rola Prezydenta w systemie politycznym (w myśl zasady „zwycięzca bierze wszystko) Kenii powoduje, że to właśnie wybory na to stanowisko wiążą się z dużym zainteresowaniem społecznym, a także z próbami manipulacji i przestępstw wyborczych na dużo większą skalę.

Kenia borykała się z problemem uczciwości wyborów podczas większości poprzednich elekcji. W 2007 roku, kiedy to Odinga rywalizował o fotel prezydencki z Kibakim, miały miejsce liczne fałszerstwa wyborcze. Większość z obserwatorów wskazało, że powinien wygrać Odinga, jednak to Kibaki przejął prezydenturę. Złamał on obietnice wyborcze i nie powołał na premiera Odinga oraz awansował swoich sojuszników na wysokie stanowiska, co podsyciło pretensje monopolizacji politycznej i ekonomicznej społeczności Kikuju. Do tego doszły jeszcze niepowodzenia Kenijskiej Komisji Wyborczej. Nie poradziła ona sobie ze skutecznym zarządzaniem procesem liczenia głosów. Została dodatkowo oskarżona o manipulacje, nie tylko ze strony krajowych środowisk, ale również przez międzynarodowych obserwatorów.

Wywołało to liczne protesty, podczas których dochodziło do przemocy na szeroką skalę. W ich wyniku zginęło ponad 1000 osób, zaś ponad 600 000 zostało wysiedlonych[145]. Warto także zwrócić uwagę na rolę mediów, jaką odegrały podczas ówczesnych elekcji. Stanęły one przed trudnym zadaniem relacjonowania konfliktu. Przemoc wyborcza stała się trudna do opisania przez kenijskie media, ponieważ główne domy mediowe odzwierciedlały podziały etniczne w państwie. Niektóre z redakcji dokonały podziału na konkurujące ze sobą obozy, a główne kenijskie gazety zdecydowały o unikaniu podawania nazw grup etnicznych, które angażowały się w epizody przemocowe. Doprowadziło to do tego, że zaczęli oni przedstawiać inną, niż zastaną rzeczywistość. Część mediów odzwierciedlała uprzedzenia i napięcia społeczne, co było zauważalne szczególnie w małych, rodzimych rozgłośniach radiowych, gdzie zatrudnienie znajdowali nieco mniej profesjonalni dziennikarze. Oskarżenia skierowane zostały również do stacji radiowych o to, że aprobowały czystki etniczne. Kass FM, nadawca Kalenjin, zarzucono promowanie mowy nienawiści. Międzynarodowy Trybunał Karny oskarżył o zbrodnię przeciwko ludzkości dyrektora radiostacji Joshua arap Sanga[146].

Wydarzenia z lat 2007/2008 w środowisku międzynarodowym postrzegane były jako doprowadzenie systemu na skraj, które zagrażały demokracji w tym

---

145 Dane za stroną: https://www.mpg.de/11436923/elections-kenya, [dostęp: 10.12.2020].

146 Szef operacji radiowej rozgłośni KASS FM w języku Kalenjin, który w czasie powyborczych aktów przemocy był prezenterem radiowym. Śledztwo Międzynarodowego Trybunału Karnego w Kenii, dane za stroną: https://www.aba-icc.org/accused/joshua-arap-sang/ [dostęp: 10.12.2020].

państwie[147]. Nie dziwne więc, że przed wyborami w 2013 roku obawy o przemoc wyborczą były ogromne[148].

W 2013 roku wybory odbywały się one już pod nadzorem nowego organu IEBC oraz po wprowadzaniu decentralizacji politycznej, wprowadzonej Konstytucją z 2010 roku. W wyniku niewyjaśnionych oskarżeń MTK przeciwko politykom, jeszcze z czasów wyborów 2007/2008, media kenijskie stanęły przed wyborem co jest ważniejsze- zachowanie pokoju czy demokracji. Próbowano za wszelką cenę nie dopuścić do ponownej eskalacji konfliktu i przemocy[149]. Wiele organizacji religijnych, media, społeczeństwo obywatelskie oraz organizacje lokalne mobilizowały społeczeństwo do zachowania pokoju. Politycy zaś zostali zmuszeni do niestosowania przemocy podczas trwania debaty prezydenckiej, a także w trakcie wiecu modlitewnego zorganizowanego dla zachowania pokoju[150]. Dla zagwarantowania porządku wewnętrznego po wyborach, w sposób niekonstytucyjny zarządzono o zakazie spotkań publicznych i demonstracji. Do incydentów doszło i wbrew zakazowi, ale zostały one stłumione. Kenijczycy byli chwaleni za porządek i kontrolę podczas wyborów. Nic jednak dziwnego, skoro dla zagwarantowania pokoju w państwie rozmieszczono ponad 90 000 żołnierzy[151].

Podczas wyborów prezydenckich doszło do problemów z elektronicznym systemem ochrony głosów. Wynikiem tego było zakwestionowanie zwycięstwa Uhuru, spowodowane znacznym zawyżeniem ilości uzyskanych przez niego głosów. Raila odwołał się nawet do Sądu Najwyższego, lecz ten podtrzymał triumf Uhuru. Kampania oraz okres wyborczy w 2017 roku przebiegały bez większych incydentów. Dopiero po wyborach, niemal od razu doszło do protestów naznaczonych przemocą. Zwolennicy Raila Odingi postulowali, że poparcie Uhuru Kenyyatty mogło zostać zawyżone[152], poprzez dopuszczenie do zaniedbań proceduralnych, dotyczących formularzy sporządzanych przez komisje wyborcze. W części z nich brakowało oryginałów, kserokopii czy pieczątek. Kandydat na prezydenta wskazywał ponad to, że mogło dojść do ataku hakerów i ich ingerencji w głosy elektroniczne[153]. W trakcie kampanii wyborczej w 2017 roku doszło do uprowadzenia, torturowania, a ostatecznie zamordowania Chrisa Msando, który pełnił funkcję szefa departamentu informacji, komunikacji i technologii IEBC. Dało to podejrzenie wpływania na

---

147 D.Anderson, Kenya on the Brink, Prospect Magazine 20/2008, s. 142.

148 Zob. Human Rights Watch, High Stakes: Political Violence and the 2013 Elections in Kenya, New York 2013.

149 N. Cheeseman, J. Maweu, S.Ouma, Peace, *But at What Cost? Media Coverage of Elections and Conflict in Kenya*, w: *Media, Communication and the Struggle for Democratic Change*, red. N. Cheeseman, J. Maweu, S. Ouma, Palgrave Macmillan, Cham, s. 92, N. Cheeseman, G. Lynch, J. Willis, Democracy and its discontents… op.cit. s. 11.

150 N. Cheeseman, G. Lynch, J. Willis, *Democracy and its discontents*... op.cit. s. 11.

151 Ibidem. s. 13

152 N. Cheeseman, *Kenya's 2017 elections: winner-takes-all politics as usual?,* „JOURNAL OF EASTERN AFRICAN STUDIES"2019, Nr13/ 2, s. 215–234.

153 Ibidem.

głosy, które zostały oddane drogą elektroniczną[154]. Drugim ważnym wydarzeniem było wtargnięcie uzbrojonego mężczyzny do domu wiceprezydenta Ruto[155].

W wyniku złożonego protestu wyborczego przez Odingę oraz jego współpracowników i po unieważnieniu przez Sąd Najwyższy zwycięstwa Kenyatty, komisja wyznaczyła kolejną turę wyborów na 26.10.2017[156]. Względny spokój społeczny utrzymywał się do momentu zbliżającej się drugiej tury wyborczej, kiedy to znowu dochodziło do wybuchów protestów. Kolejna kampania prezydencka cechowała się już sporym napięciem pomiędzy dwoma kandydatami i ich obozami politycznymi. Zastanawiające zdawały się być problemy proceduralne w trakcie drugiej tury. Nieprzejrzysta stała się także sytuacja komisji wyborczej. Pewną symboliką naznaczona była ucieczka, w obawie o naciski, jednej z komisarzy IEBC pani Roselyn Akombe, do Stanów Zjednoczonych. Główny kandydat opozycji Odinga zbojkotował wybory. Powodem był zbyt krótki czas na dokonanie zmian, które według niego były niezbędne do przeprowadzenia wolnych i uczciwych wyborów. Zdarzały się również przypadki siłowego zatrzymywania chcących oddać głos, przez zwolenników Odingi, nawołujących do bojkotu wyborów[157]. Doprowadziło to do starć z siłami bezpieczeństwa. Ostatecznie wybory wygrał Kenyatta, jednakże nie obyło się także bez nieprawidłowości, ze strony instytucjonalnej. Część komisji wyborczych nie została otwarta dla wyborców. Miało to miejsce w większości w części południowo- zachodniej Kenii, którą w dużej mierze zamieszkuje grupa etniczna Luo, do której należał Odinga[158]. Niestety, w przeciwieństwie do rokowań, wraz z zakończeniem procesu wyborczego protesty nie ustawały, a największym z nich był wiec zorganizowany 30 stycznia 2018 roku, na którym Odinga złożył przysięgę „prezydenta ludu", jako odpowiednik przysięgi prezydenckiej. Spotkało się to z brutalną reakcją sił bezpieczeństwa, co spowodowało śmierć 100 osób.

4. Prawne mechanizmy ochrony przed ingerencją obcych w procesy demokratyczne

Doniesienia prasowe podają wprost, że w Kenii dochodziło do ingerencji przedstawicieli państw obcych w procesy wyborcze i referendum. Pozwala

---

154 Dane za stroną: https://www.bbc.com/news/world-africa-40807425 [dostęp: 10.12.2020]; *Revealed: How Chris Msando died*, 3 sierpnia 2017 w: Daily Nation, http://www.nation.co.ke/news/Chris-Msando-post-mortem-results/1056-4042426-6k724fz/index.html, [dostęp: 10.12.2020].

155 *Police end siege at DP Ruto's home*, 30 lipca 2017, Daily Nation, http://www.nation.co.ke/news/Police-end-siege-at-DP-Rutos-home/1056-4038008-14xlpunz/index.html [dostęp: 10.12.2020].

156 *Kenya election: Date set for Kenyatta-Odinga re-run*, 4 września 2017, BBC, http://www.bbc.com/news/world-africa-41146213?intlink_from_url=http://www.bbc.com/news/topics/c4b75bba-56ca-4db4-80c8-7ef25a77ec64/kenya-general-election-2017&link_location=live-reporting-story, [dostęp: 10.12.2020].

157 *Kenya election, Voting married by boycott*, dane za stroną: https://www.bbc.com/news/world-africa-41757612 [dostęp: 10.12.2020].

158 Ibidem.

to wywrzeć konkretny wpływ na politykę państwa, w której demokracja jeszcze nie może pochwalić się stabilnością, a opinia publiczna nadal podatna jest na manipulacje informacyjne.

Jak donosi serwis worldnetdaily.com Amerykańscy kongresmeni wykazali, że administracja Baracka Obamy przekazała w sposób tajny aż 23 mln dolarów, celem promowania. Środki te miały być wykorzystane na promocję głosowania za przyjęciem konstytucji. Dodatkowo Joe Biden podczas swojej wizyty w Kenii zapewnił władze o pomocy gospodarczej, w przypadku wprowadzenia nowej ustawy zasadniczej. USA w pewnym sensie chciały uniezależnić Kenię, wykorzystując do tego niektóre niejasne zapisy konstytucji, które pozwalają na szeroką interpretację np. dotyczące prawa aborcyjnego[159].

Kolejnym przypadkiem była tajna pomoc Uhuru Kenyattcie firmy analitycznej Cambridge Analytica podczas wyborów prezydenckich. Największy wpływ miały manipulacje w przestrzeni internetowej w postaci dezinformacji i tzw. fake newsów. Ponadto, jak twierdzi dyrektor firmy przygotowywali oni szereg działań kampanijnych takich jak przemówienia, manifest partyjny, nazwa, czy nawet badania ankietowe. Działania były skierowane głównie za pomocą mediów społecznościowych do młodych wyborców i ten wpływ było widać szczególnie w wyborach w 2017 roku[160].

Do takich i podobnych sytuacji dochodziło z pewnością już wiele razy, a część z nich nie ujrzała światła dziennego. Kenia jak dotąd nie uchwaliła zabezpieczeń prawnych, które mogłyby ją chronić przed zagranicznymi wpływami. Jednakże oficjalne wypowiedzi głównych polityków w państwie wskazują, że państwo to zdecydowanie się im sprzeciwia. Uhuru Kenyatta na wiecu wyborczym w 2017 roku publicznie wskazał, że biali ludzie nie mają prawa mówić Kenijczykom co mają robić i wskazał Odingę jako protegowanego krajów zachodnich[161].

W tym miejscu warto również przytoczyć słowa listu Amb. Machari Kamau[162], która w liście zamieszczonym na kenijskiej stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych, odpowiada na wezwanie amb. Marka Bellamy i amb. Johnie Carson do interwencji USA w Kenii. Autorka wskazuje na głębokie niezrozumienie, kwestii kenijskich i uleganie stronniczym zachodnim mediom, które niosą dezinformację. Pokazuje, ze stawiają oni na linii „rozpadające się" państwo afrykańskie i „życzliwe" państwa zachodu, które muszą przyjść z pomocą i pomóc

---

159 Dane za stroną: https://wiadomosci.onet.pl/swiat/obama-potajemnie-wydal-miliony-w--kenii/hhjcc (dostęp: 10.12.2020].

160 Dane za stroną: https://www.cnbc.com/2018/03/23/cambridge-analytica-and-its-role--in-kenya-2017-elections.html#close [dostęp: 10.12.2020]; Dane za stroną: https://www.aljazeera.com/opinions/2018/3/22/politics-in-the-digital-age-cambridge-analytica-in-kenya/ [dostęp: 10.12.2020].

161 Dane za stroną: https://nation.africa/kenya/news/politics/keep-off-kenyan-affairs--uhuru-tells-foreign-powers--463902 [dostęp: 10.12.2020].

162 *Amb. Macharia Kamau jest głównym sekretarzem ds. Zagranicznych i bezpośrednim byłym stałym przedstawicielem Kenii przy ONZ w Nowym Jorku.*

w zachowaniu porządku po wyborze Kenyatty na prezydenta i podziału na zwolenników partii Jubilee, a koalicji NASA. Przedstawiając szereg argumentów, Autorka serdecznie dziękuje za pomoc, ale uznaje, że jest ona nie potrzebna, a Kenia lepiej poradzi sobie bez pomocy państw obcych[163].

5. Sposoby współpracy organów władzy państwowej w sytuacji zagrożenia

Niezależnej Komisji do Spraw Wyborów i Granic nadano szerokie kompetencje do wykrywania, a także rozstrzygania sporów wyborczych. Warto jednak podkreślić, że nie jest ona jedynym organem w całym łańcuchu wymiaru sprawiedliwości wyborczej. Czynny udział bierze w nim również władza sądownicza, policja i dyrektor prokuratury. Same granice pomiędzy uprawnieniami i jurysdykcją komisji, a sądami oraz innymi agencjami nie zostały jasno rozgraniczone. IEBC ponosi odpowiedzialność za wykonywanie prawa wyborczego i w jej ramach podejmowanie sprawiedliwych decyzji. Nadano jej także pewne uprawnienia, które dotyczą orzekania w sprawie sporów przedwyborczych. Ma prawo wymagać od sieci sądownictwa określenia kwestii spornych lub wymagających zastosowania niektórych praw wyborczego lub samej procedury wyborczej. Kluczowe są tutaj działania w kontekście przestępstw i sporów powyborczych. Komisja, w zakresie ścigania przestępców wyborczych, polegała na prokuratorze generalnym, jednakże obecnie te uprawnienia zostały jej przekazane na mocy prawa. W związku z powyższym, IEBC zatrudniła prokuratora oraz dwóch jego zastępców[164]. Pomimo tego, że po zmianach w 2010 r. na komisję nałożono również obowiązek ścigania przestępstw wyborczych, policja była potrzebna do zapewnienia bezpieczeństwa wyborczego, do badania przestępstw, czy w razie czego dokonania aresztowań.

Sądownictwo stanowiło ostatnią część w całym łańcuchu wymiaru sprawiedliwości wyborczej. To w sądach zapadały ostateczne decyzje. Sama IEBC nie była w stanie poradzić sobie z tak dużym obciążeniem, mając w pamięci wydarzenia dotyczące wcześniejszych wyborów. Do wykonania zadań prokuratorskich, w odniesieniu do przestępstw wyborczych, IEBC współpracuje z agencjami bezpieczeństwa i Prokuratorem[165]. Wszystkie skargi, które wpływają na forum komisji, są rozpatrywane i w razie potrzeby rozpoczynają się postępowania karne.

Komisja ustanowiła również Komitet Łącznikowy Partii Politycznych. Stała się ona forum konsultacji na linii IEBC a partie polityczne, której głównym zadaniem było rozproszenie napięć podczas procesu wyborczego.

Konstytucja powołała również Sąd Najwyższy, do którego jurysdykcji należało rozstrzyganie sporów w odniesieniu do wyborów prezydenckich[166].

---

163 Dane za stroną: https://www.mfa.go.ke/?p=1756 (dostęp: 10.12.2020].

164 F.A., Aywa *Kenya*… op.cit. s. 110

165 Ibidem. s. 111

166 N. Cheeseman, *Kenya's 2017 elections*... op. cit. s. 216

Jednakże jego działanie ograniczone było finansami i zależnością wobec głowy państwa. Wymiar sprawiedliwości był w stanie w sposób bardziej skuteczny prowadzić nadzór nad sprawami przedwyborczymi oraz petycjami powyborczymi. Jednakże zauważalne są działania polityków, którzy próbują wykorzystać sądy do celów osobistych[167].

W Kenii, już od wyborów odbywających się w 1992 roku, prowadzono obserwację i monitorowanie wyborów. Pierwszą agencją wyspecjalizowaną do tego typu zadań była Krajowa Jednostka Monitorująca Wybory (NEMU)[168]. Po tym czasie ECK zabroniła działalności obserwatorom wyborczym. Po reformie wyborczej, IEBC uznaje obserwatorów, a także miał obowiązek określenia im regulaminu pracy, który nie nałożył na nich niewspółmiernych ograniczeń[169]. W 2010 roku organizacje społeczeństwa obywatelskiego w Kenii utworzyły Grupę Obserwacyjną Wyborów (ELOG). Była to stała platforma na skalę całego kraju, dzięki które obywatele mogli monitorować wybory[170].

Wybory w Kenii są nadal w dużej mierze podatne na strefy wpływów. Bogaci biznesmeni, wpierają finansowo polityków w prowadzeniu kampanii wyborczych, oczekując w zamian ochrony biznesów, czy zabezpieczenia kontaktów. Jak donoszą media, spora część korporacji i biznesmenów, w dużej mierze wciąż polegają na patronacie politycznym. Trudno także jednoznacznie określić, kto konkretnie finansuje kampanie wyborcze. Powodem tego jest brak prawnego obowiązku deklarowania przez biznesy prowadzonych interesów oraz dyskretność obdarowujących. Powoduje to ciche przyzwolenie do wpływania na kampanie wyborcze i dalej idąc wyniki wyborów przez wąską grupę. Niesie to za sobą spadek zaufania do całego systemu wyborczego, a w połączeniu z głębokimi podziałami etnicznymi, miało wpływ na eskalację konfliktu i przemocy, wynikającej z walki o wpływy.

Zdając sobie sprawę z powyższych procederów, władze Kenii postanowiły przeprojektować model finansowania kampanii wyborczych, tak by stały się bardziej przejrzyste. Podjęto więc próby reform, których wynikiem było uchwalenie poprawki do ustawy o partiach politycznych w 2016. Na mocy jej zapisów, główne partie polityczne w tym państwie otrzymują finansowanie ze Skarbu Państwa. Warunkiem jest, by partia w wyborach powszechnych otrzymała co najmniej 5% głosów i spełniają kryterium płci wśród swoich członków. Wielkość Funduszu Partii Politycznych została określona na poziomie 0,3% całkowitego dochodu narodowego, z czego 95% ma być przekazywane na partie polityczne proporcjonalnie pomiędzy partie, które spełniają kryteria finansowania. Zapisy ustawy o finansowaniu kampanii wyborczych wskazują, że partie polityczne mogą otrzymać do 150 mln dolarów wpłat. Jednorazowy datek od osoby fizycznej

---

167 Ibidem. s. 229.

168 F.A., Aywa *Kenya*… op.cit. s. 107

169 Ibidem.

170 Ibidem. s. 108

nie może jednak przekroczyć 30 mln dolarów. Kandydaci ubiegający się o fotel prezydenta mogą przeznaczyć do 50 milionów dolarów na swoją kampanię wyborczą. Jednakże, ani jedna, ani druga ustawa nie zakazują zarówno partiom politycznym, jak i kandydatom pozyskiwania i wydatkowania funduszy od osób trzecich. Warto również podkreślić, że tak skonstruowany system prawny nie jest przestrzegany. Partie polityczne nie do końca rzetelnie prowadzą sprawozdawczość z finansowania, co w praktyce prowadzi do utrudnienia dostępu do informacji o finansowaniu przez opinię publiczną. Zmiany, do których dążono utknęły w martwym punkcie. Wydaje się więc, że finanse partii nadal nie będą przejrzyste, a zamożni nadal wpływać będą na losy wyborów[171].

6. Wnioski

Proces wyborczy w Kenii naznaczony jest nieprawidłowościami na różnych płaszczyznach. Rywalizacja polityczna w tym państwie jest bardzo duża, a kolejne wybory wiążą się z mniejszym lub większym echem kontrowersji. Zmiany instytucjonalne do jakich doszło na mocy ustawy zasadniczej w 2010 roku, a także dalsze ustawodawstwo miały dokonać zmian na szeroką skalę. Pomimo wprowadzenia do katalogu organów władzy państwowej Niezależnej Komisji do Spraw Wyborów i Granic, na nowo wyznaczenia jednostek wyborczych, wprowadzeniu szeregu ustaw wyborczych, po dziś dzień nie można opisać wyborów w Kenii jako wolnych i uczciwych. Oddając też sprawiedliwość, prób zmian nie można określić jako jednoznacznie złych. Wprowadzenie podziału okręgów wyborczych w ramach samorządu terytorialnego, złagodziło ciosy wymierzone w wybory powszechne w 2017 roku, a obecnie Kenię można określić jako względnie stabilną.

Dla poprawy całego systemu niezbędne wydaje się wprowadzenie kilku kroków, które pozwolą wyborom stać się bardziej sprawiedliwymi i przejrzystymi. Pierwszą propozycję jest wdrożenie dwóch ścieżek ogłaszania wyników (papierową i elektroniczną) tzw. weryfikacja krzyżowa. Ważne jest także udostępnienie wyników niezależnym obserwatorom i innym zainteresowanym, dla możliwości porównania wyników z obu ścieżek. Pozwoli to uniknąć kolejnych skarg wyborczych i zachowanie większej przejrzystości. Kolejną propozycją jest przeprowadzenie kolejnego audytu wyborców przed 2022 rokiem, kiedy to odbędą się kolejne wybory. Pozwoli to wyeliminować błędy popełnione w 2017 roku i zaktualizować bazę. Ważne jest również zwiększenie dostępu do informacji przez opinię publiczną. IEBC powinna w sposób bezzwłoczny informować o swoich decyzjach możliwie jak najszersze grono obywateli, a jej działania powinny opierać się o zasadę jawności.

---

[171] Dane za stroną: https://theconversation.com/kenyas-election-jitters-have-roots-in-campaign-financing-its-time-to-act-81693 [dostęp: 10.12.2020]; Dane za stroną: https://www.standardmedia.co.ke/commentary/article/2001249666/why-campaign-financing-aids-graft--cartels-in-government [dostęp: 10.12.2020].

Kolejną propozycją jest ustalenie priorytetów w zakresie szkoleń personelu, a także ich celowości. Powinny pomóc w zrozumieniu przepisów i procedur wyborczych, odpowiadać aktualnym potrzebom i być powiązane z procesem wyborczym. Z drugiej strony ważne są także dalsze programy edukacyjne dla wyborców. W tym celu należy dokonać identyfikacji obszarów, w których należy uzupełnić wiedzę obywateli. Dla pełnego zrozumienia powinny one być tworzone w poszanowaniu grup etnicznych i języków lokalnych. Ważna jest tutaj edukacja w odniesieniu do mowy nienawiści oraz przemocy wyborczej.

Literatura:

Akty normatywne:

Elections Act, NO. 24 OF 2011, Revised Edition 2016 [dostęp: 2012];
Election Offences Act, 2016. [Act No. 37 of 2016.];
Independent Electoral and Boundaries Commision Act, no. 9 of 2011, Revised Edition 2019 [dostęp: 2011];
Statutory Instruments 1963 No. 1968, The Kenya Independence Order in Council 1963;
Supreme Court (Presidential Election Petition) Rules 2013;
The Constitution of Kenya (Amendment) Act, No. 12 of 1991;
The Kenya information and communication (amendment) Bill, 2019, Kenya Gazette Supplement No. 125 (National Assembly Bills No. 61);
The Statute Law (Miscellaneous Amendments) (No. 2) Act of 2012.

Pozycje zwarte:

Konstytucja Kenii, tłum. B. Popławski, P. Zakrzewski, wyd. Sejmowe, Warszawa 2017;
Catt H., Ellis A., Maley M., Wall A., Wolf P., *Electoral Management Design*, Revised Edition, Stockholm 2014
Cheeseman N. , Klaas B., *How to Rig an Election*, Yale 2019.

Artykuły naukowe:

Aywa F.A., Kenya, w:*Election Management Bodies in East Africa, A comparative study of the contribution of electoral commissions to the strengthening of democracy, A review by AfriMAP and the Open Society Initiative for Eastern Africa,* red. A.B. Makulilo, E. Ntaganda, F.A.Aywa, M. Sekaggya, P. Osodo, Nairobi 2015;
Aywa F.A., Grignon F., *As Biased as Ever? The Electoral Commission's Performance Prior to Polling Day,* w: *Out for the Count: The 1997 General Election and Prospects for Democracy in Kenya*, red. M. Rutten M., Nairobi 2001;
Cheeseman N., *Kenya's 2017 elections: winner-takes-all politics as usual?,* „Journal of Eastern African Studies"2019, Nr13/ 2;
Cheeseman N., Lynch G., Willis J., Digital dilemmas: the unintended consequences of election technology, „Democratization" Nr 25 (8);
Cheeseman N, G. Lynch, J. Willis, Democracy and its discontents: Understanding Kenya's 2013 elections, „JOURNAL OF EASTERN AFRICAN STUSIES" 2014, Nr 1 (8);

Cheeseman N., Maweu J., Ouma S., *Peace, But at What Cost? Media Coverage of Elections and Conflict in Kenya*, w: *Media, Communication and the Struggle for Democratic Change*, B. Cheeseman, J. Maweu, S. Ouma, Palgrave Macmillan, Cham;

Foeken D., Dietz T., *Of Ethnicity, Manipulation and Observation: The 1992 and 1997 Elections in Kenya*, w: *Election Observation and Democratization in Africa*, red. J. Abbink, G. Hesseling, Basingstoke 2000;

Ogot B.A., *The Decisive Years 1956–63*, w: *Decolonisation and Independence in Kenya: 1940–93*, B.A. Ogot, W.R. Ochieng, Nairobi 1995;

Reilly B., *Centripetalism*, w: *Routledge Handbook of Ethnic Conflict*, red. K. Cordell, S. Wolff, London 2011.

TrzcińskiK., *Centrypetalizm–integrujący system polityczny dla państw wieloetnicznych*, „Studia Polityczne" 2015, t. 39, nr 3;

Trzciński K., *Wymóg uzyskania terytorialnego rozłożenia głosów (poparcia) w wyborach prezydenckich*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne" 2016, nr 49;

Inne:

Afrobarometer, *Summary of results, Round 8,Survey in Kenya 2019*, Compiled by: Institute for Development Studies University of Nairobi;

Anderson D., Kenya on the Brink, Prospect Magazine 20/2008;

Africa Centre for Open Governance (AfriCOG), Free for All? Misuse of Funds at the Electoral Commission of Kenya, Nairobi 2008;

Deklaracja Zasad Międzynarodowej Obserwacji Wyborów oraz Kodeks Postępowania Międzynarodowych Obserwatorów Wyborów z dnia 27 października 2005, Nowy Jork;

Democracy Reporting International, Electronic Voting Machines: The Promise and Perils of New Technology, Briefing paper nr 11(2011);

European Union Election Observation Mission, Final report Republic of Kenya, General Elections 2017;

Independent Electoral and Boundaries Commision, *Electoral law reform in Kenya: the IEBC experience*, Nairobi 2020;

IREC, *Report of the Independent Review Commission on the General Election held in Kenya on 27 December 2007*, Nairobi 2008;

NEEDS, European Commission, *Compendium of International Standards for Elections*, London 2007;

Roberts M.J., Conflict Analysis of the 2007 Post-election Violence in Kenya, 2009;

South Consulting, *The Kenya National Dialogue and Reconciliation: Reforms and Preparedness for Elections* 2012.

Źródła internetowe:

www.aba-icc.org
www.aceproject.com
www.afrocave.com
www.aljazeera.com
www.archive.ipu.org
www. au.int
www.bbc.com

www.cnbc.com
www.dictionary.cambridge.orgwww.iebc.or.ke
www.ec-undp-electoralassistance.org
www.eods.eu
www.iebc.or.ke
www.kenyalaw.org
www.kws.go.ke
www.mfa.go.ke
www.mpg.de
www.nation.africa
www.nation.co.ke
www.ndi.org
www.ndpmetrics.com
www.nys.go.ke
www.undp.org
www.wiadomosci.onet.pl
www.prisons.go.ke

dr Aleksandra Kuczyńska-Zonik[1]

Republika Litwy

I OBSZAR – Organy odpowiedzialne za proces wyborczy

1. Model wyborczy – podstawowe zasady

Rezolucja Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z 1998 r. określa ją jako republikę parlamentarną z cechami mieszanego (półprezydenckiego) systemu rządów.

Zgodnie z litewską konstytucją, uchwaloną w 1992 r., władzę ustawodawczą w Republice Litewskiej sprawuje Sejm złożony ze 141 posłów – przedstawicieli narodu, którzy są wybierani na okres czterech lat w oparciu o powszechne, równe, bezpośrednie prawo wyboru podczas tajnego głosowania. Obowiązuje 5-procentowy próg wyborczy dla list partyjnych i 7-procentowy dla koalicji partii[2]. Zgodnie z obowiązującym na Litwie systemem otwartych list, wyborca może zagłosować na pięciu kandydatów spośród osób zaproponowanych przez partie, którym przypisywane są tzw. głosy preferencyjne[3].

Z powodu dynamicznych zmian liczby wyborców przed każdymi wyborami okręgi i obwody ulegają korek. Główna Komisja Wyborcza Republiki Litewskiej, zgodnie z art. 10 ordynacji wyborczej do Sejmu Republiki Litewskiej i uwzględniając wnioski płynące z samorządów, decyduje o podziale obszarów gminnych na okręgi wyborcze. Wielkość, granice i strukturę okręgów wyborczych ustala i ogłasza co najmniej 80 dni przed wyborami.

---

[1] Doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, doktor nauk humanistycznych w zakresie archeologii; kierownik zespołu bałtyckiego w Instytucie Europy Środkowej; asystent w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim. Laureatka programu „Mobilność Plus", w latach 2016-2017 realizowała projekt badawczy na Uniwersytecie Wileńskim. Zainteresowania badawcze: polityka i bezpieczeństwo w Europie Środkowo-Wschodniej i na obszarze poradzieckim, państwa bałtyckie, mniejszość rosyjska, dziedzictwo sowieckie; kuczynska.a@gmail.com; ORCID: 0000-0002-5672-9613.

[2] M. Jarentowski, *Mieszany system wyborczy w wersji „kombinacyjnej", jako sposób wzmocnienia dużych partii politycznych na przykładzie Litwy*, „Przegląd Politologiczny" 2013, nr 4, s. 237-250.

[3] D. Sześciło, *Mieszany system wyborczy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2016.

Na członka Sejmu może być wybrany obywatel Republiki Litewskiej, którego nie wiąże przysięga lub zobowiązanie wobec innego państwa, oraz który w dniu wyborów ukończył 21 lat i stale mieszka w Litwie od trzech lat. Na posłów na Sejm nie mogą być wybierane osoby pełniące w dniu wyborów służbę wojskową lub zastępczą, a także funkcjonariusze systemu obrony narodowej, policji i służby wewnętrznej, funkcjonariusze innych służb paramilitarnych i bezpieczeństwa (Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymas, 1992, art. 2).

W przypadku wyborów do Sejmu obowiązuje na Litwie ordynacja mieszana, co w praktyce oznacza, że 70 członków Sejmu wybieranych jest w wyborach proporcjonalnych w jednym okręgu ogólnokrajowym z list partyjnych, natomiast 71 – w okręgach jednomandatowych przy zastosowaniu ordynacji większościowej. W drugim przypadku kandydata na posła uznaje się za wybranego w pierwszej turze wyborów, jeżeli przy frekwencji co najmniej 40 procent uzyska on nie mniej niż połowę wszystkich oddanych głosów. W przeciwnym razie po dwóch tygodniach organizuje się drugą turę wyborów, w której uczestniczą dwaj kandydaci, którzy uzyskali największą ilość głosów. Zwycięzcą wyborów jest ten kandydat, który zyska więcej głosów.

Podział mandatów w Sejmie odbywa się według systemu opartego na metodzie Hare'a-Niemeyera (metodzie największej reszty). Uważa się, że Sejm został wybrany, jeżeli wybrano ponad 3/5 posłów na Sejm. Zgodnie z art. 57 Konstytucji wybory odbywają się w drugą niedzielę października roku, w którym wygasa kadencja członków Sejmu. Art. 58 Konstytucji umożliwia także przeprowadzenie wyborów przedterminowych na podstawie uchwały Sejmu, przyjętej większością co najmniej 3/5 głosów ogólnej liczby jego członków. W tym wypadku wybory zarządza Prezydent: 1. jeżeli Sejm w ciągu 30 dni od przedstawienia mu programu przez nowy rząd nie podjął w tej sprawie uchwały, lub jeżeli w ciągu 60 dni od pierwszego przedstawienia przez rząd programu, dwa razy z rzędu nie zaaprobował tego programu lub 2. na wniosek rządu, któremu Sejm wyraził wotum nieufności. Takiej decyzji Prezydent nie może podjąć jeśli do zakończenia kadencji urzędu Prezydenta pozostało mniej niż 6 miesięcy, a także jeżeli nie upłynęło 6 miesięcy od wyborów przedterminowych do Sejmu. Nowe wybory do Sejmu muszą się odbyć nie później niż w ciągu 3 miesięcy od podjęcia decyzji o ich przedterminowym przeprowadzeniu[4].

---

[4] Tekst przysięgi posła na Sejm (przysięga jest dozwolona bez ostatniego zdania):
„Ja, (imię, nazwisko),
Przysięgam być lojalny wobec Republiki Litewskiej;
Przysięgam uszanować i wprowadzić w życie jego Konstytucję, oraz
prawa, aby chronić integralność jego ziem;
Przysięgam zrobić wszystko, co w mojej mocy, aby wzmocnić Litwę
niepodległość, służenie Ojczyźnie, demokracji,
Dla dobra narodu litewskiego.
Boże pomóż mi!".

Na czele państwa stoi prezydent, wybierany na kadencję pięcioletnią w powszechnym, równym, bezpośrednim i tajnym głosowaniu. Kandydować na Prezydenta może obywatel Republiki Litewskiej z pochodzenia, który mieszka na Litwie co najmniej od trzech lat, ukończył czterdzieści lat przed dniem wyborów i może być wybrany na posła Seimasu. Ta sama osoba może zostać wybrana na Prezydenta nie więcej niż dwa razy z rzędu.

Prawo wyboru Prezydenta mają obywatele Republiki Litewskiej, którzy w dniu wyborów ukończyli 18 lat. W wyborach nie mogą brać udziału obywatele, których sąd uznał za ubezwłasnowolnionych. Wszelkie bezpośrednie lub pośrednie ograniczenia praw wyborczych obywateli Republiki Litewskiej ze względu na płeć, rasę, narodowość, język, pochodzenie, status społeczny, religię, przekonania lub poglądy są zabronione.

Liczba kandydatów na prezydenta jest nieograniczona, a wybory odbywają się zawsze w ostatnią niedzielę przed upływem dwóch miesięcy do końca kadencji poprzedniego prezydenta. Wybór jest ważny wówczas, gdy w głosowaniu weźmie udział co najmniej połowa wszystkich uprawnionych do głosowania, a kandydat uzyska więcej niż połowę wszystkich oddanych głosów. Zgodnie z art. 81 Konstytucji jeżeli w wyborach wzięła udział mniej niż połowa wszystkich wyborców, wybranym kandydatem jest ten, który uzyskał najwięcej głosów, ale nie mniej niż 1/3 głosów wszystkich wyborców[5]. Jeżeli w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej większości, po dwóch tygodniach przeprowadza się ponowne głosowanie na dwóch kandydatów, którzy uzyskali najwięcej głosów. Wybrany zostaje ten, który uzyskał więcej głosów.

Z kolei wybory lokalne odbywają się co cztery lata w wyborach powszechnych i równych, w głosowaniu tajnym w wyborach bezpośrednich (Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas, 1994). Powołuje je Sejm. Wybory do rad samorządowych przeprowadzane są w 60 rejonach w systemie proporcjonalnym, próg wyborczy wynosi 4%, a w wyborach mogą wziąć udział wyłącznie partie polityczne. Liczba radnych zależy od liczby mieszkańców danego rejonu i jest zawsze nieparzysta (parzysta liczba osób wybieranych w głosowaniu oraz wójt/mer). Od 2015 r. mer również wybierany jest w wyborach powszechnych (wcześniej był wyłaniany spośród członków rady).

Ogólne zasady i procedury wyborcze do Parlamentu Europejskiego są określone w prawie europejskim i są wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Określają one regułę proporcjonalności, reguły dotyczące progów wyborczych itp. Bardziej szczegółowe kwestie dotyczące systemu wyborczego lub liczby okręgów wyborczych określa prawo krajowe.

Zasady wyborów do Parlamentu Europejskiego na Litwie zostały określone ustawą z dnia 20 listopada 2003 r. (Lietuvos Respublikos rinkimų į Europos

---

[5] M. Piskorek, K. Szczęsna, M. Wojtaszczyk, *Geografia wyborcza Litwy ze szczególnym uwzględnieniem Akcji Wyborczej Polaków na Litwie,* w: *Polacy na Litwie. Cztery szkice do obrazu polskiego mikrokosmosu*, pod red. M.W. Solarza, Trzecia Strona, s. 13-32.

Parlamentą įstatymas, 2003 wraz ze zmianami). Termin wyborów ogłasza Sejm Republiki Litewskiej nie później niż 6 miesięcy przed niedzielą wyznaczonego terminu zgodnie z ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskiego. Wybory odbywają się zgodnie z proporcjonalnym systemem wyborczym w jednym, ogólnokrajowym, wielomandatowym okręgu wyborczym. Wybory są równe, bezpośrednie, tajne i powszechne. Prawa do głosowania nabywa się w wieku 18 lat.

Wybory do Parlamentu Europejskiego odbywają się na Litwie co pięć lat, od 2004 r. Początkowo Litwini wybierali 13 eurodeputowanych na 785 mandatów w Parlamencie, jednak na podstawie traktatu nicejskiego ogólna liczba mandatów zmniejszyła się do 736, w związku z czym w wyborach w 2009 r. Litwie przypadło już tylko 12 miejsc. Obecnie, po akcesji Chorwacji oraz wejściu w życie traktatu lizbońskiego, w Parlamencie Europejskim jest 751 parlamentarzystów, w tym 11 litewskich eurodeputowanych. Wybory zawsze odbywają się w niedzielę.

Wybory do PE są traktowane przez wyborców na Litwie jako drugorzędne, to znaczy mają mniejszy wpływ na bezpośrednią politykę rządu, a zatem są mniej ważne. Europejska kampania wyborcza pozostaje na marginesie zainteresowania mediów i opinii publicznej. Na Litwie wybory do Sejmu i Prezydenta Republiki uważa się za wybory pierwotne, pozostałe za wybory wtórne[6]. Wybory do PE, które miały miejsce 7 czerwca 2009 r. charakteryzowały się niespotykaną dotąd niską frekwencją i biernością wyborczą (frekwencja wyniosła 20,98%) – dla porównania w 2003 r. pierwszego dnia referendum w sprawie przystąpienia Litwy do Unii Europejskiej wzięło udział 23,01% wyborców; ogółem frekwencja wyniosła 65%).

2. Rys historyczny

Historia współczesnego parlamentaryzmu na Litwie jest stosunkowo krótka. Idee państwa narodowego na Litwie odnajdujemy w końcu XIX wieku, kiedy to w programach litewskich partii politycznych pojawiły się powyższe aspiracje. I tak na przykład w 1896 r. Litewska Partia Socjaldemokratyczna (LSDP) przewidywała utworzenie w przyszłości Republiki Federalnej na Litwie z „powszechnym, tajnym głosowaniem we wszystkich wyborach oraz proporcjonalny system wyborczy”[7].

Geneza litewskiego parlamentaryzmu sięga okresu I wojny światowej oraz okresu międzywojennego. Wówczas, 18 września 1917 r. podczas konferencji

---

[6] M. Kluonis, *2009 metų Europos Parlamento rinkimų Lietuvoje rezultatai: aplinkybės ir prognozę,* „Parlamento Studijos” 2009, nr 8, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr8/8_politika_1.htm [dostęp: 2.07.2020]; A. Šuminas, *2019 m. Europos Parlamento rinkimų kampanija Lietuvoje ir kitose Europos sąjungos velstybės*, „Parlamento Studijos” 2019, nr 27, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr27/files/144-156.pdf [dostęp: 12.08.2020].

[7] L. Truska, *Parlamentarizmo i Lietuvos Respublikoje (1918–1940 m.) bruožai*, „Parlamento Studijos” 2004, nr 2, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr3/Istorija_Truska.htm [dostęp: 11.08.2020].

litewskiej w Wilnie powołano dwudziestoosobową Radę Krajową Litwy (Lietuvos Krašto Taryba), złożoną z przedstawicieli głównych litewskich sił politycznych oraz osób bezpartyjnych[8]. Rada zdominowana była przez prawicowe siły polityczne – chadeków oraz zwolenników Antanasa Smetony. Po lewej stronie socjaldemokraci i socjaliści posiadali tylko 4 z 20 miejsc w Radzie. 11 grudnia 1917 r. Rada uchwaliła tzw. pierwszą proklamację niepodległości, głoszącą powstanie niepodległego państwa litewskiego ze stolicą w Wilnie i pozostającego w ścisłym związku z Niemcami. Na skutek protestu kilku członków Rady Taryba uchwaliła drugą proklamację tzw. Akt 16 lutego (1918 r.), która zapowiadała, że stosunki z obcymi państwami określi przyszły sejm ustawodawczy. Nie odpowiadało to Niemcom, znaleziono jednak w końcu formułę kompromisową i 23 marca 1918 r. cesarz Wilhelm II uznał niepodległość Litwy. W trakcie dyskusji nad ustrojem politycznym Litwy zdecydowano się na monarchię konstytucyjną i 4 czerwca 1918 r. Taryba zaprosiła na tron litewski ks. Wilhelma von Urach, który miał przybrać imię Mindaugasa II[9]. 11 lipca 1918 r. Taryba podjęła uchwałę o przekształceniu się w Radę Państwa Litwy (Lietuvos Valstybes Taryba). Przyszła monarchia na Litwie nie miała być bynajmniej symboliczna: król miał mianować ministrów i innych wyższych urzędników, zatwierdzać ustawy uchwalane przez reprezentację narodu (Sejm), kontrolować konstytucję oraz mieć inicjatywę ustawodawczą. Największymi zwolennikami monarchii była prawica, zwłaszcza A. Smetona. Sprzeciwiała się temu lewica, która protestując przeciwko przekroczeniu przez Radę uprawnień przyznanych jej przez konferencję litewską, opuścili Radę[10]. Po całkowitej klęsce Niemiec w Wielkiej Wojnie model litewskiej monarchii konstytucyjnej stracił na znaczeniu, a Rada Państwa Litewskiego powróciła do koncepcji republiki demokratycznej.

2 listopada 1918 r. Taryba uchwaliła tymczasową konstytucję Litwy i na jej podstawie 11 listopada 1918 r. Augustinas Voldemaras utworzył pierwszy rząd litewski. Konstytucję tę zastąpiono 4 kwietnia 1919 r. drugą tymczasową konstytucją litewską, na mocy której utworzono urząd prezydenta. Został nim Antanas Smetona. Od czerwca do końca lata 1919 r. trwały przygotowania projektu ustawy o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego. Został on zatwierdzony 30 października. Zgodnie z zapisami ustawy parlamentarzyści mieli być wybierani w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym i tajnym według systemu proporcjonalnego. Prawo głosu przysługiwało wszystkim obywatelom Litwy powyżej 21 roku życia. Początkowo prawa głosu nie mieli oficerowie

---

[8] V. Akmenytė-Ruzgienė, *Seimas Lietuvos Respublikoje 1920–1940 m.: bendroji apžvalga* na podstawie L. Truska*, Steigiamasis Seimas (1920–1922), Lietuvos Seimo istorija. XX–XXI a. pradžia*, Baltos lankos, Wilno 2009, Lietuvos Respublikos Seimas, https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35533&p_k=1 [dostęp: 12.08.2020].

[9] S. Gregorowicz, *Parlament Republiki Litewskiej, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz*, listopad 1992, http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/9990DE57DCBAB576C125776E0037D39E/$file/i-77.pdf [dostęp: 11.08.2020].

[10] L. Truska, *Parlamentarizmo…*

i żołnierze, ale zapis ten został zmieniony w marcu 1920 r. Ograniczone prawa pozostały tylko dla tych części armii, które musiały służyć na froncie w dni wyborów. Nowelizacja ustawy o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego obniżyła również granicę wieku do 17 lat[11]. Bierne prawo wyborcze mieli zarówno mężczyźni jak i kobiety, którzy ukończyli 24 lat, niezależnie od wyznania i narodowości. Kandydatów zgłaszały partie polityczne i grupy obywatelskie, które najpóźniej na 30 dni przed rozpoczęciem wyborów przedłożyły listy kandydatów zgłoszonych do komisji okręgowych.

W celu przeprowadzenia wyborów utworzono Centralną Komisję Wyborczą oraz komisje okręgowe. Centralna Komisja Wyborcza miała czuwać nad całym porządkiem i przebiegiem wyborów, wydawać instrukcje i rozpatrywać skargi wniesione na komisje okręgowe. Okręgowe Komisje Wyborcze składały się z Przewodniczącego Komisji powoływanego przez Centralną Komisję Wyborczą, członków sądów oraz pozostałych członków komisji delegowanych przez rady powiatu. Do ich funkcji należał podział powiatu na okręgi wyborcze, a po wyborach przekazanie do Centralnej Komisji Wyborczej wszystkich dokumentów wyborczych.

Wśród okręgów wyborczych 6 – Mariampol, Kowno, Rosienie, Telsze, Poniewież i Uciana – znajdowało się na terytorium państwa litewskiego, a 4 – w Wilnie, Lidzie, Białymstoku i Grodnie – w okupowanej przez Polaków części kraju. Tzw. Litwa pruska (region Kłajpedy, zarządzany w tym czasie przez komisarza francuskiego) miała również wybierać własnych przedstawicieli[12]. W rezultacie do Sejmu miało wejść 112 posłów zgodnie z zasadną 1 przedstawiciel na 15 tys. mieszkańców. Spośród 31 list 5 z nich tworzyły listy grup mniejszości narodowych, co stanowiło 16,13% wszystkich list. Na listy grup mniejszości zagłosowało 12,42% wyborców, co przełożyło się na 10 mandatów w parlamencie[13].

Nowo wybrany Sejm Ustawodawczy zebrał się na inauguracyjnym posiedzeniu 15 maja 1920 r. w Kownie, gdzie przyjął swój status. Następnie Sejm ten uchwalił 10 czerwca 1920 r. trzecią tymczasową konstytucję. 19 lipca 1922 r. przyjęto również ustawę o wyborach do Sejmu, której najważniejszą zmianą było zmniejszenie liczby posłów do 78 (1 przedstawiciel na 25 tys. mieszkańców)[14].

---

[11] Ponieważ w tym czasie w armii litewskiej walczyło wielu mężczyzn poniżej 21 lat argumentowano w ten sposób, że żołnierz walczący o ojczyznę jest bardziej dojrzały, więc może także głosować w wyborach i być odpowiedzialny za wybór władz w państwie, P. Ysakas, *Rinkimų teisė Lietuvoje: Teisės mokslų ir praktikos laikraštis „Teisė" nr. 7, 1925 m.*, „Parlamento Studijos" 2014, nr 17, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr17/files/17_saltiniai_2.pdf [dostęp: 12.08.2020].

[12] Miało to miejsce po wyborach w 1926 r., kiedy mieszkańcy regionu Kłajpedy po raz pierwszy delegowali do Sejmu własnych przedstawicieli.

[13] S. Kaubrys, *Tautinių mažumų dalyvavimas rinkimuose į Lietuvos Respublikos Seimą 1920–1926 m.: kiekybinių charakteristikų projekcija*, „Parlamento Studijos" 2005, nr 4, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr4/4_istorija_Kaubrys.htm [dostęp: 4.07.2020].

[14] W tym samym czasie 8 stycznia 1922 r. odbyły się wybory do Sejmu Litwy Środkowej (przyłączonej do Polski przez gen. Lucjana Żeligowskiego 12 października 1920 r).

W ciągu ponad dwóch lat swojej działalności Sejm Ustawodawczy przyjął ponad 300 ustaw, ich uzupełnienia i poprawki. Najważniejszym dokumentem była pierwsza stała konstytucja uchwalona 1 sierpnia 1922 r. Wprowadzała ona podstawowe zasady europejskiej demokracji parlamentarnej i praworządności: rozdział władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej; wolność wyznania, sumienia i słowa, równość płci i narodów wobec prawa, nietykalność osobistą i ochronę własności prywatnej[15]. Na jej mocy Litwa miała być republiką demokratyczną, a władza ustawodawcza należała do wybieranego na 3 lata Sejmu, który również na 3 lata wybierał prezydenta. Z kolei prezydent miał prawo odwołać Sejm, ale w takim wypadku musiał ogłosić nowe wybory w ciągu 60 dni. Zmiany do tych postanowień wprowadziła nowa konstytucja litewska wprowadzona dekretem prezydenta 15 maja 1928 r. Przedłużała ona kadencję prezydenta do 7 lat i postanawiała, że wyboru prezydenta dokonywać będą „specjalni przedstawiciele narodu". Ponadto Konstytucja z 1928 r. znacznie rozszerzyła uprawnienia prezydenta kosztem Sejmu. Większość kwestii związanych z ordynacją wyborczą do Sejmu i jego działalnością (liczba przedstawicieli narodu, sposób i tryb wyborów, ustalenie trybu ogłaszania wydanych ustaw) miała określać odrębna ustawa. W 1931 r. na podstawie ustawy o wyborze prezydenta rady powiatowe i miejskie wybierały specjalnych przedstawicieli narodu (1 przedstawiciel na 20 tys. mieszkańców), a ci decydowali o wyborze prezydenta. Kandydat mógł być nominowany przez grupę co najmniej 20 przedstawicieli. Ostatecznie 11 grudnia 1931 r. 116 specjalnych przedstawicieli narodu jednogłośnie wybrało A. Smetonę na prezydenta Litwy. „Wybory" przeprowadzono ponownie po siedmiu latach.

W okresie międzywojennym mniejszości narodowe były bezpośrednio reprezentowane tylko w 4 pierwszych parlamentach, tj. W latach 1920–1927. Niestety brak doświadczenia pracy parlamentarnej oraz ambicje liderów partii politycznych partyjne, które górowały ponad interesami państwa, doprowadziły do niskiej kultury politycznej podczas wyborów. Dodatkowo walka między ugrupowaniami przyczyniła się do zdyskredytowania systemu

---

W wyniku wyborów powstał Sejm Litwy Środkowej, który zdecydował o przyłączeniu Litwy Środkowej do Polski. Oznaczało to rozwiązanie sejmu wileńskiego i przekazanie jego uprawnień Sejmowi RP w Warszawie, *A.* Srebrakowski, *Sejm Wileński 1922 roku. Idea i jej realizacja*, Wrocław 1993.

[15] Interesujące wydają się propozycje socjaldemokratów, którzy odrzucali instytucję prezydenta twierdząc, że prowadzą one do monarchizmu i autorytaryzmu. Opowiadali się także za czterema językami państwowymi (litewskim, białoruskim (gudų kalba), polskim i żydowskim), przeciwko regularnej armii, karze śmierci, stopniom państwowym i nagrodom.W zamian proponowali ludowe milicje i sędziów wybieranych w powszechnych wyborach oraz zalecali skrócenie kadencji parlamentarnej do dwóch lat lub półtora roku, A. Kasparavičius, *Parlamentarizmo ir politinės kultūros problemos Lietuvoje 1920–1926 metais,* „Parlamento Studijos" 2006, nr 6, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr6/6_Istorija_Kasparavicius.htm [dostęp: 14.07.2020].

parlamentarnego na Litwie i stworzyła warunki do wprowadzenia autorytarnego reżimu A. Smetony[16].

9 maja 1936 r. prezydent zatwierdził nową ustawę o wyborach do Seimu, zgodnie z którą jedynie rady powiatów i miast miały prawo zgłaszania kandydatów do reprezentacji narodowej – tym samym zaprzeczono zasadom powszechnych, równych i bezpośrednich wyborów. Przedstawiciele narodu zostali wybrani w 8 okręgach (kowieńskim, olickim, mariampolskim, ukmergskim, poniewieskim, szawlowym, telszańskim i Kłajpedzie). Ponadto ustawa zmieniała wiek wyborców: do 24 (w przypadku wyborców) i 30 lat (kandydatów). Okręgowe komisje wyborcze były zobowiązane do ogłoszenia list kandydatów nie później niż 5 dni przed głosowaniem. Wobec ograniczania zasad demokracji opozycja zbojkotowała wybory. W kolejnych latach nastąpiło także ograniczanie uprawnień Sejmu i zanikanie jego podstawowej roli jako reprezentacji narodu.

Po wkroczeniu na Litwę w czerwcu 1940 r. Armii Czerwonej parlament litewski został rozwiązany. Aby stworzyć pozory legitymizacji okupacyjnego reżimu, Związek Radziecki podjął próbę przeprowadzenia stopniowej zmiany ustrojowe w państwie[17]. 14 lipca 1940 r. przeprowadzono kontrolowane przez przedstawicieli ZSRR na Litwie i lokalnych komunistów wybory do tzw. Sejmu Ludowego, który 21 lipca 1940 r. przyjął deklarację o przystąpieniu Litwy do ZSRR. 25 sierpnia 1940 r. Sejm Ludowy uchwalił nową konstytucję, zgodnie z którą władzę ustawodawczą na Litwie sprawować miała Rada Najwyższa Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (LSRR)[18]. Konstytucja głosiła, że LSRR sprawuje władzę państwową samodzielnie, w pełni zachowując suwerenne prawa. W rzeczywistości, ze względu na jednolitą strukturę ZSRR i scentralizowane zarządzanie Litewską SRR, administracja nie miała uprawnień i nie mogła podejmować żadnych istotnych decyzji politycznych[19].

Władze radzieckie poświęciły wiele uwagi, aby zorganizować wybory przedstawicieli litewskich do Rady Najwyższej ZSRR w 1941 r. (zgodnie z ideą, że społeczeństwo Litwy jest reprezentowane przez rząd ZSRR). Komitety miejskie i powiatowe Litewskiej Partii Komunistycznej nadzorowały nominację i rejestrację kandydatów, kontrolowały działalność komisji wyborczych, organizowały kampanię wyborczą i proces głosowania. Głosowanie miało się odbyć w 10 okręgach wyborczych do Rady Najwyższej ZSRR i 25 okręgach do Izby Narodowości. Na jedno miejsce nominowano tylko jedną osobę i nie dopuszczano

---

16 A. Žemaitytė-Veilentienė, *Prezidentų rinkimų problemos ir jų konfliktų aplinkybės I ir III Seimuose,* „Parlamento Studijos" 2005, nr 4, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr4/4_politika_Veilentiene.htm [dostęp: 2.08.2020].

17 N. Maslauskienė, *Parlamentarizmo idėja ir okupuotos Lietuvos valdymo sistema 1940–1991 m.,* „Parlamento Studijos" 2004, nr 1, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr3/Istorija_Maslauskiene.htm [dostęp: 12.08.2020].

18 S. Gregorowicz, Parlament Republiki…

19 P. Kierończyk, *Aneksja Litwy przez ZSRR w roku 1940 jako element współczesnej dyskusji politycznej i prawnej*, „Studia Iuridica Toruniensa" 2014, tom XIV s. 81-102.

żadnych konkurujących kandydatów. Spośród 35 kandydatów 16 z nich reprezentowało najwyższe gremia władz komunistycznych na Litwie, a 19 miało uosabiać ideę reprezentowania niższych warstw w społeczeństwie[20]. Stosowano również zasadę równości według określonych kryteriów: wybierano osoby z różnych środowisk (członków partii komunistycznej, robotników i rolników, kobiety, młodzież, itp.)[21]. Według oficjalnych danych w głosowaniu wzięło udział 76%.

Na okupowanej Litwie zachowano jednak pamięć o zasadach konstytucyjnej demokracji parlamentarnej w okresu międzywojennego m.in. w postaci uchwalonej w 1949 r. Deklaracji Rady Litewskiego Ruchu Walki o Wolność, która w dużej mierze odzwierciedlała wysiłki Litwy na rzecz zachowania elementów państwowości. Dotyczyła ona podstawowych kwestii konstytucyjnych struktury państwowej – republiki demokratycznej, a także powszechnych, równych i tajnych wyborów do Sejmu[22].

Na początku lat 90. XX wieku parlament litewski – Rada Najwyższa LSSR, a następnie Rada Najwyższa Republiki Litewskiej (Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba) – stanowił pozostałość po strukturze organizacyjnej organów władzy państwowej byłego Związku Radzieckiego[23], jednak został uznany za demokratyczną instytucję parlamentarną, wybieraną przez obywateli państwa, wolną od wpływów obcych[24]. Był organem jednoizbowym. Zasiadało w nim 141 deputowanych wybieranych na okres pięcioletni, na podstawie większościowej ordynacji wyborczej. 24 lutego 1990 r. oraz 4, 7-8 i 10 marca 1990 r. odbyły się pierwsze wolne i demokratyczne wybory do ówczesnej Rady Najwyższej Litewskiej SRR, w wyniku których w skład Rady Najwyższej weszły różne partie i ugrupowania polityczne (niektóre powstałe przed I wojną światową, reaktywowane na przełomie lat 80. i 90. XX wieku).

Na pierwszej sesji nowej Rady Najwyższej 11 marca 1990 r. uchwalony został „Akt Republiki Litewskiej o przywróceniu Niepodległego Państwa

---

[20] N. Maslauskienė, *Parlamentarizmo idėja…*

[21] A. Anušauskas, *Fiktyvaus parlamentarizmo problemos 1940–1990 metais,* „Parlamento Studijos" 2004, nr 2, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr3/Politika_Anusauskas.htm [dostęp: 13.08.2020].

[22] W 1999 r. Sejm Republiki Litewskiej nadał Deklaracji status aktu prawnego i uznał Radę Litewskiego Ruchu Walki o Wolność za jedyną prawowitą władzę na terytorium okupowanej Litwy, V.P. Andriukaitis, *Parlamentarizmo idėja LLKS tarybos deklaracijoje*, „Parlamento Studijos" 2004, nr 1, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr1/Teise_Andriukaitis.htm [dostęp: 11.08.2020].

[23] Oceniając zasługi parlamentu tej kadencji, w 1996 r. Sejm Republiki Litewskiej przyjął deklarację określającą lata 1990-1992 Sejmem Restauracji (Przywracający – Aukščiausioji Taryba – Atkuriamasis Seimas) ze względu na jego rolę w przywracaniu niepodległości państwa, umacnianiu państwowości Litwy i określaniu przyszłej ścieżki rozwoju państwa, *Lietuvos Nepriklausomybės atkūrimas 1990 m. kovo 11 d.*, Lietuvos Respublikos Seimas, https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35660&p_k=1 [dostęp: 10.08.2020].

[24] D. Blažytė-Baužienė, *Lietuvos parlamentarai 1990–2004 metais,* „Parlamento Studijos" 2004, nr 2, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr3/Istorija_Blazyte.htm [dostęp: 11.07.2020].

Litewskiego" oraz dwie ustawy: o nazwie i godle państwa (Republika Litewska, Pogoń) i o przywróceniu konstytucji Republiki Litewskiej z 12 maja 1938 r. (szereg jej artykułów natychmiast zawieszono). Wybrano również przewodniczącego (głowę państwa) i prezydium Rady Najwyższej. W Radzie Najwyższej Republiki Litewskiej utworzono trzynaście stałych komisji. Ponadto przy Radzie Najwyższej Republiki Litewskiej utworzono Centrum Informacji i Analiz, które pełniło istotną rolę zwłaszcza po wydarzeniach stycznia 1991 r., kiedy zaistniała wielka potrzeba miarodajnej, szybkiej informacji na temat działalności parlamentu litewskiego.

W lipcu 1992 r. Rada Najwyższa zatwierdziła nową ordynacje wyborczą (weszła w życie 10 sierpnia). Najważniejszą zmianą było wprowadzenie mieszanego systemu wyborczego. W 71 okręgach jednomandatowych jeden poseł na Sejm musiał być wybrany w systemie większościowym. Z kolei 70 posłów wybieranych miało być w jednym okręgu wielomandatowym na terenie całego kraju. Wygaśnięcie mandatu posła mogło nastąpić w przypadku: 1) odwołania przez wyborców; 2) po podjęciu przez Radę uchwały zgodnie z oświadczeniem posła o rezygnacji z pełnienia funkcji; 3) z chwilą utraty przez posła obywatelstwa Republiki Litewskiej lub 4) wejścia w życie aktu oskarżenia wobec posła[25]. Kadencja posłów na Sejm rozpoczynała się w dniu zebrania na pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu. Wtedy też wygasała kadencja wcześniej wybranych członków Sejmu.

3. Organizacja wyborów

HARMONOGRAM ORGANIZACJI WYBORÓW NA SEJM	
Działanie	**Liczba dni do dnia wyborów**
Główna Komisja Wyborcza sporządza wstępną listę wyborców i przesyła drogą elektroniczną okręgowym komisjom wyborczym	-39
Skargi wyborców lub ich przedstawicieli na błędy na liście wyborczej	-25
Litewskie misje dyplomatyczne (konsulaty) sporządzają i przekazują do Głównej Komisji Wyborczej aktualne listy wyborców	-15
Główna Komisja Wyborcza zatwierdza ostateczne listy wyborców	-7
Składanie wniosków o rejestrację obserwatorów wyborów	-5
GŁOSOWANIE PRZEDTERMINOWE w lokalach wyborczych	-4

[25] D. Blažytė-Baužienė, ibidem.

HARMONOGRAM ORGANIZACJI WYBORÓW NA SEJM	
Działanie	**Liczba dni do dnia wyborów**
GŁOSOWANIE W PUNKTACH SPECJALNYCH (instytucje opieki zdrowotnej, jednostki wojskowe, areszty śledcze w godzinach pracy jednostek)	-4
GŁOSOWANIE W DOMU. Głosować mogą wyborcy zarejestrowani do głosowania w domu w innym okręgu wyborczym (jako wyborcy tymczasowi)	-3
GŁOSOWANIE W DOMU. Głosować mogą wyborcy w swoim okręgu wyborczym	-2
Zakaz agitacji wyborczej	-1
DZIEŃ WYBORÓW. Głosować mogą osoby zamieszkałe w okręgu wyborczym lub osoby, które wcześniej zadeklarowały głosowanie w innym miejscu niż miejsce zamieszkania (7.00-20.00)	0
Główna Komisja Wyborcza ustala i publikuje ostateczne wyniki wyborów. Przed ogłoszeniem oficjalnych wyników przedstawicielom środków masowego przekazu zabrania się rozpowszechniania w formie ustnej, pisemnej lub w inny sposób informacji o wynikach liczenia głosów lub wyborów.	7

3.1. Prawa wyborcze i sposób głosowania

Głosować w wyborach oraz referendach mogą obywatele Republiki Litewskiej, którzy w dniu wyborów mają skończone 18 lat. W wyborach nie biorą udziału osoby, które zostały przez sąd uznane za niezdolne do czynności prawnych w dziedzinie wyborów. W dniu wyborów głosowanie odbywa się w lokalach wyborczych. Swój lokal wyborczy można znaleźć na stronie www.rinkejopuslapis.lt/ mano-apylinke. W wyborach Prezydenta Republiki Litewskiej i referendach wyborcy mogą głosować w dowolnym lokalu wyborczym. W przypadku wyborców, którzy głosują w innym lokalu niż w swoim miejscu zamieszkania, komisja wyborcza musi skontaktować się z komisją w lokalu wyborczym w okręgu wyborcy, aby potwierdzić, że nie oddał on już głosu wcześniej. Wypełniona karta musi zostać złożona i wrzucona do urny wyborczej. Jeżeli wyborca pomylił się przy wypełnianiu karty wyborczej ma prawo poprosić o nową. Zepsuta karta wyborcza musi być zwrócona. W dniu wyborów głosowanie odbywa się od godziny 7.00 do 20.00 (jeśli odbywa się druga tura wyborów, głosowanie w lokalu wyborczym wygląda tak samo). Cisza wyborcza zaczyna obowiązywać na 30 godzin przed rozpoczęciem głosowania i trwa do jego zakończenia. Cisza wyborcza nie obowiązuje podczas głosowania przedterminowego.

Wyborcom z niepełnosprawnością ruchową, wzrokową i wadą słuchu zapewnia się optymalne warunki do głosowania. Większość lokali wyborczych jest przystosowana dla wyborców o ograniczonej sprawności ruchowej, dzięki czemu mogą oni głosować osobiście i tajnie. Główna Komisja Wyborcza na potrzebę wyborów przygotowała specjalne obwoluty kart wyborczych, które stwarzają możliwość, by osoby niewidome i niedowidzące zagłosowały bez pomocy innych osób. Przybyłe do lokali wyborczych osoby niepełnosprawne wzrokowo, otrzymują karty wyborcze włożone do obwolut. Obwoluta jest wyposażona w specjalne okienka, w których głosujący mogą zaznaczyć swój wybór. Każda karta wyborcza jest wkładana do osobnej obwoluty. Dla wyborców, którzy mają wadę wzrokową, karta do głosowania może być drukowana alfabetem Braille'a. W obwolucie karty wyborczej przy każdym polu, w którym wyborca może zaznaczyć swój wybór, numery kandydatów są wpisane pismem Braille'a. Numery kandydatów znajdują się w specjalnej broszurze, wydanej pismem Braille'a przez Główną Komisję Wyborczą specjalnie na wybory (prawo litewskie przewiduje, iż kandydaci na Prezydenta Republiki Litewskiej w broszurze wyborczej muszą być wymienieni w porządku alfabetycznym. Kandydat, który zgodnie z porządkiem alfabetycznym jest pierwszy, na obwolucie otrzyma pierwszy numer. Na obwolutach, przeznaczonych do referendów, przy polach, w których wyborca powinien zaznaczyć swój wybór, pismem Braille'a jest napisane „tak" oraz „nie"). W celu zapewnienia tajności wyborów wyborców, po głosowaniu wyborcy mają prawo zabrać obwoluty, z pomocą których głosowali i nie trzeba ich zwracać komisji.

Członkowie komisji wyborczej zapewniają również wyborcom możliwość skorzystania ze szkła powiększającego. Dla wyborców z dysfunkcją słuchu jest możliwość skorzystania z pomocy tłumaczy języka migowego. Od wielu lat Główna Komisja Wyborcza współpracuje w tej kwestii z Litewskim Centrum Tłumaczeń Języka Migowego i Litewskim Towarzystwem Głuchoniemym, które pomagają niesłyszącym wyborcom w uczestnictwie w procesie głosowania. Dodatkowo wszystkie debaty przedwyborcze, które są dostępne na stronie internetowej Głównej Komisji Wyborczej, są tłumaczone na język migowy[26]. W przypadku, kiedy wyborcy z niepełnosprawnością nie mogą się udać do lokalu wyborczego, do ich domu musi przybyć nie mniej niż dwóch członków okręgowej komisji wyborczej. Mogą także przybyć do nich obserwatorzy wyborów.

Inną możliwością jest upoważnienie innych osób, które mogą oddać głos za wyborcę z niepełnosprawnością[27]. Takie osoby muszą wypełnić kartę wyborczą w obecności wyborcy na podstawie jego wskazówek i zachować tajemnicę wyborów. Członkowie komisji i obserwatorzy wyborów nie mogą wykonywać

---

[26] *Niepełnosprawnym będzie łatwiej głosować w wyborach*, L24, 9.05.2019, http://l24.lt/pl/spoleczenstwo/item/300430-niepelnosprawnym-bedzie-latwiej-glosowac-w-wyborach [dostęp: 15.08.2020].

[27] *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji 2015.

czynności wyborczych w zastępstwie wyborcy. Nie mogą również przyjmować od wyborcy niezaklejonej koperty z oddanym głosem.

Wyborcy, którzy z różnych powodów w dniach wyborów nie mogą przybyć i oddać głosu w okręgowych komisjach wyborczych, mają możliwość głosowania przedterminowego (ten tryb wyborczy charakteryzuje państwa skandynawskie oraz Estonię). W tym przypadku głosować można w budynkach wszystkich samorządów w określone dni i godziny (od poniedziałku do piątku w tygodniu poprzedzającym dzień wyborów, od godziny 8.00 do 20.00; jeśli nastąpi druga tura wyborów prezydenckich, głosowanie przedterminowe odbywa się także od poniedziałku do piątku w tygodniu poprzedzającym dzień II tury wyborów, w godzinach 8.00-20.00). W 2019 r. wydłużono okres głosowania z 3 do 5 dni (wcześniej głosowanie przedterminowe było możliwe we środę, czwartek i piątek)[28].

W piątek i sobotę od godz. 8.00 do 20.00 możliwość oddania głosu w domu mają również osoby niepełnosprawne, osoby czasowo niezdolne do pracy, osoby powyżej 70. roku życia, oraz inne, które z powodu stanu zdrowia nie mogą przybyć do lokalu wyborczego. W ustawowo określonym terminie muszą one zgłosić wniosek o zastosowanie tego trybu do odpowiedniej komisji wyborczej lub na portalu www.rinkejopuslapis poprzez wypełnienie formularza zgłoszeniowego zatwierdzonego przez Główną Komisję Wyborczą. Wnioski o głosowanie w domu mogą dostarczać zarówno osoby, które znajdują się w spisie w określonym okręgu wyborczym, jak i ci wyborcy, którzy tymczasowo przebywają na terenie okręgu wyborczego i nie są wpisani na listę wyborców tego okręgu. Informacje o swoim lokalu wyborczym mieszkańcy mogą uzyskać telefonicznie albo na stronie Głównej Komisji Wyborczej – www.vrk.lt. Wyborca, który z powodu niesprawności fizycznej nie może osobiście wypełnić wniosku o głosowanie w domu lub wręczyć jej komisji wyborczej, może upoważnić do wykonania tych czynności za niego członka swojej rodziny, sąsiada lub opiekuna, albo członka komisji. Osoby te podpisują prośbę wyborcy wskazując swoje imię, nazwisko oraz numer pesel.

Komisje wyborcze, które sporządzają i sprawdzają listy wyborców głosujących w domu, mają prawo do otrzymania danych dotyczących osób niepełnosprawnych z Zarządu Państwowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub jego biur terytorialnych, a dane na temat osób o czasowej niezdolności do pracy – z zakładów opieki zdrowotnej. Komisje wyborcze nie mogą rozpowszechniać tych danych i mogą je wykorzystywać tylko do tworzenia list wyborców głosujących w domu i wprowadzania na nich zmian. W czasie głosowania w domu wyborcy są zobowiązani do okazania członkom komisji dokumentu tożsamości.

---

[28] Główna Komisja Wyborcza proponuje przywrócenie dwóch dni głosowania przedterminowego ze względów organizacyjnych. Pojawiają się argumenty, że członkowie komisji wyborczych mają problem z pogodzeniem pracy w komisji z obowiązkami zawodowymi, a pracodawcy – głównie w sektorze prywatnym – niechętnie zgadzają się na przyznanie urlopu członkom komisji wyborczych.

We środę, czwartek i piątek głosowanie odbywa się w specjalnych punktach do głosowania. Należy mieć przy sobie tylko dokument potwierdzający tożsamość wyborcy. W tym przypadku głosować mogą wyborcy, którzy: 1. z powodu stanu zdrowia lub wieku znajdują się w instytucjach opieki zdrowotnej lub ośrodkach opieki społecznej; 2. odbywają obowiązkową lub właściwą służbę wojskową; 3. są na misjach, i w związku z tym nie mogą przybyć do okręgu wyborczego w celu oddania głosu; 4. znajdują się w areszcie lub odbywają karę więzienia. Wyborcy, chcący głosować w specjalnych punktach, muszą zwrócić się do administracji wymienionych instytucji.

Prawo wyborcze przewiduje również możliwość głosowania korespondencyjnego dla osób, które z przyczyn zdrowotnych nie mogą oddać głosu w inny sposób – zarówno poza granicami, jak i w kraju. Dotyczy to również osób przebywających w zakładach opieki zdrowotnej ze względu na zły stan zdrowia lub wiek oraz odbywających obowiązkową służbę wojskową, żołnierzy oraz osób cywilnych uczestniczących w międzynarodowych siłach pokojowych, aresztowanych lub odbywających karę pozbawienia wolności, jak i przebywających w areszcie domowym.

Głosowanie korespondencyjne jest możliwe na poczcie i punktach utworzonych specjalnie dla tego celu w godzinach ich otwarcia od siódmego dnia przed wyborami do 1 dnia przed wyborami. Za organizację głosowania odpowiada kierownik urzędu pocztowego. Odpowiada on za wydawanie i przyjmowanie kart do głosowania oraz kopert. Koszty głosowania korespondencyjnego ponosi państwo. Wyborca umieszcza wypełnione karty do głosowania w kopercie do głosowania, a następnie w kopercie zewnętrznej, którą również zakleja. Koperty do głosowania korespondencyjnego kierowane są do komisji wyborczej okręgu wyborczego, w którym wyborca jest wpisany na listę wyborców. Kopertę zewnętrzną, kopertę do głosowania i karty do głosowania listonosz może przynieść do domu, jeżeli wyborca poinformuje o tym urzędzie pocztowym. W tym przypadku wyborca kopertę z kartą do glosowania może złożyć na poczcie, doręczyć listonoszowi, który przyniósł mu dokumenty wyborcze, na żądanie wyborcy lub wrzuć ją do skrzynki pocztowej.

Do wydawania kart do głosowania i kopert do głosowania korespondencyjnego podczas wcześniejszego głosowania, przewodniczący okręgowej komisji wyborczej wyznacza nie mniej niż dwóch członków okręgowej lub obwodowej komisji wyborczej, którzy nie mogą być zaproponowani przez przedstawiciela jednej partii politycznej. Przewodniczący okręgowej komisji wyborczej lub inny członek tej komisji nadzoruje wcześniejsze głosowanie. Przewodniczący Głównej Komisji Wyborczej, jeden z jej członków upoważniony przez przewodniczącego lub przewodniczący okręgowej komisji wyborczej może zawiesić procedurę przedterminowego głosowania w przypadku ujawnienia przekupstwa wyborczego, podwożenia kogoś do miejsca

głosowania, zachęcania do głosowania za opłatą lub innych poważnych naruszeń prawa wyborczego.

Jeśli wyborca mieszka za granicą albo będzie przebywał poza granicami Litwy w dniu wyborów ma prawo dołączyć do wyborców głosujących zagranicą, i za pośrednictwem portalu wyborczego zarejestrować się do głosowania zagranicą. W podaniu o rejestrację wyborcy należy wskazać, w jaki sposób wyborca chce wziąć udział w wyborach i (lub) referendach:

1. głosowanie korespondencyjne za pomocą poczty – w tym przypadku na zagraniczny adres wskazany w podaniu zostaną wysłane dokumenty wyborcze lub elektroniczny kod do głosowania, który umożliwia wyborcy oddanie głosu na stronie internetowej.
2. przybywając osobiście do odpowiedniego poselstwa dyplomatycznego Litwy lub urzędu konsularnego we wskazanym dniu i godzinie.

3.2. Procedury wyborcze

Litewski system wyborczy wykorzystuje biuletyn papierowy jako sposób wyrażenia niezależnej woli wyborcy. Na świecie ta metoda głosowania jest określana mianem australijskiej, ponieważ została ona po raz pierwszy użyta w Australii w 1856 r. Litwa, ze względu na brak dużych odległości i brak dużych okręgów wyborczych, nie miała do tej pory potrzeby wprowadzania urządzeń do głosowania[29]. Wzory i druki kart do głosowania, karty do głosowania, koperty wewnętrzne i zewnętrzne do głosowania pocztowego, inne dokumenty urzędowe, paczki i pieczęcie używane w wyborach oraz wzory ich wypełnienia ustala Główna Komisja Wyborcza. W przypadku wyborów do Sejmu każdemu wyborcy przekazuje się dwie karty do głosowania: jedną do głosowania na kandydata z określonego jednomandatowego okręgu wyborczego, drugą do list kandydatów partii politycznej lub ruchu politycznego (koalicji) w okręgu wieloosobowym. Na kartach do głosowania okręgów jednomandatowych kandydatów na posłów wpisuje się w kolejności alfabetycznej, podaje się nazwisko i imię każdego kandydata na posła oraz nazwę organizacji politycznej, która go zgłosiła.

---

[29] Jednak wraz ze wzrostem liczby urządzeń elektronicznych, urządzeń mobilnych, aplikacji i usług, które przenikają do życia codziennego, również na Litwie rozważane jest użycie terminali do głosowania z ekranami dotykowymi instalowanymi w lokalach wyborczych. Od 2009 r. na Litwie funkcjonują biometryczne dowody tożsamości zawierające nośniki z możliwość podpisu elektronicznego. Dzięki nim, wyborca mógłby potwierdzić swoją tożsamość w systemie do głosowania bez czekania w kolejce w drodze głosowania tradycyjnego za pomocą biuletynu papierowego. Stałe połączenie z serwerem Głównej Komisji Wyborczej ułatwiłoby również liczenie głosów, V. Stancelis, *Balsavimo ir balsų skaičiavimo įranga: nuo popierinio biuletenio iki balsavimo internetu. Istorija galimybės, problemos ir spendimai*, „Parlamento Studijos" 2016, nr 20, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr20/files/88-111.pdf [dostęp: 13.08.2020].

Kartę wypełnia się samodzielnie. Jedynie na wniosek wyborcy niepełnosprawnego, niezdolnego samodzielnie wypełnić kartę wyborczą, osoba przez niego wskazana może dokonać skreślenia na karcie do głosowania. Może to się jednak odbyć wyłącznie w obecności wyborcy i zgodnie z jego instrukcjami, przy zachowaniu tajności głosowania. Wypełnione karty do głosowania ze skreśleniami powinny zostać wrzucone do urny w obecności wyborcy. Członkowie komisji wyborczych, obserwatorzy i przedstawiciele komisji wyborczych nie mogą udzielać pomocy przy głosowaniu wyborcom niepełnosprawnym.

Po zakończeniu głosowania członkowie obwodowej komisji wyborczej przeliczają głosy z urny. W obecności co najmniej 3/5 swoich członków, komisja dokonuje kontroli urny w lokalu wyborczym sprawdzając brak lub naruszenie (zerwanie) plomby oraz inne ewentualne ślady wskazujące na możliwość jej otwarcia lub wyjęcia z niej kart do głosowania. Jeśli komisja uzna, że urna została naruszona, sporządza protokół na ten temat. W tym wypadku urna zostaje zapakowana, a opakowanie należy opieczętować. Urna zostaje dostarczona do okręgowej komisji wyborczej. Głosy nie są liczone, ale decyzję w tej sprawie musi podjąć okręgowa komisja wyborcza.

W przypadku gdy urna nie została naruszona, w obecności, co najmniej 3/5 członków obwodowej komisji wyborczej oraz obserwatorów, zostaje ona otwarta, a wszystkie karty do głosowania są umieszczane na stołach, na których nie ma żadnych innych dokumentów. Komisja rozpoczyna liczenie głosów. Karty do głosowania zostają posortowane według okręgów wyborczych (jedno i wielomandatowych), a następnie – na ważne i nieważne karty do głosowania. Ważne karty do głosowania powinny zostać podzielone zgodnie z zaznaczeniami dokonanymi na nich przez wyborców. Każda grupa kart do głosowania musi być przeliczona, co najmniej dwa razy, za każdym razem przez innych członków komisji. Głosy mają być liczone w taki sposób, żeby mogły być obserwowane przez wszystkie osoby obecne w trakcie liczenia głosów i żeby osoby te były pewne, że głosy są liczone rzetelnie. Jeśli co najmniej jeden członek komisji lub obserwator przed podpisaniem protokołu domaga się ponownego przeliczenia głosów, komisja musi się na to zgodzić. Następnie liczby głosów oddanych na kandydatów w okręgach jednomandatowych i wielomandatowym okręgu wyborczym należy wpisać do protokołu.

Jeżeli karty do głosowania są nietypowe, nie posiadają niezbędnych pieczęci lub posiadają pieczęć innej komisji wyborczej, muszą zostać oddzielone od reszty kart do głosowania. Należy bezzwłocznie poinformować okręgową komisję wyborczą o znalezieniu takich kart do głosowania, a fakt ten również musi zostać wpisany do protokołu liczenia głosów sporządzanego w danym obwodzie wyborczym. Następnie karty do głosowania umieszcza się w specjalnej kopercie (kopertach), które należy opieczętować i zabezpieczyć zgodnie z procedurą ustaloną przez Główną Komisję Wyborczą. Tak samo postępuje się z kartami do głosowania otrzymanych pocztą. Po zliczeniu

wszystkich głosów i wypełnieniu protokołu liczenia głosów w obwodowej komisji wyborczej, karty do głosowania (również te nieważne) umieszcza się w paczkach. Paczki te muszą być dostarczone do okręgowej komisji wyborczej w ciągu 12 godzin od zamknięcia urn. Do paczek dołącza się również protokół liczenia głosów podpisany przez przewodniczącego, członków komisji i, jeśli są, obserwatorów wyborów, załączniki do protokołu, listy wyborców oraz dokumentację finansową za cały okres działania obwodowej komisji wyborczej. Obserwatorzy mogą załączyć własne uwagi dotyczące procesu wyborczego. Okręgowa komisja wyborcza wprowadza wyniki głosowania z danego lokalu wyborczego do elektronicznego systemu głosowania. Dane te podlegają kontroli również Głównej Komisji Wyborczej. Na tej podstawie system elektroniczny generuje protokoły, które drukuje się i podpisuje przez wszystkich członków okręgowej komisji wyborczej. Ostateczne wyniki wyborów przedstawiane są nie później niż 7 dni od daty głosowania przez Główną Komisję Wyborczą na stronie internetowej instytucji.

W ostatnim czasie pandemia Covid-19 znacząco wpłynęła na sposób organizacji wyborów. W związku ze zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi na Litwie (październik 2020 r.) członkowie Głównej Komisji Wyborczej po konsultacji z Ministerstwem Zdrowia zatwierdzili specjalną procedurę organizacji wyborów w czasie pandemii. Procedura ta określa podstawowe zasady postępowania w czasie wyborów dotyczące noszenia maseczek, dezynfekcji rąk i dotykanych powierzchni w lokalach wyborczych, regulowania przepływu wyborców i zapewniania bezpiecznego przebiegu procesu głosowania[30]. Wspomniana instrukcja dotyczy również obserwatorów wyborów i wolontariuszy, którzy współuczestniczą w organizacji i przebiegu wyborów. Władze miejskie zostały zobowiązane do zapewnienia bezpiecznych lokali wyborczych oraz wyposażenia do obsługi wyborców (stołów, krzeseł). Powinny one zadbać również o odpowiednią wentylację, czyszczenie i dezynfekcję otoczenia lokalu wyborczego. Władze miejskie są zobowiązane do zapewnienia pomieszczenia, w którym osoba może być czasowo izolowana w przypadku wystąpienia objawów ostrej infekcji górnych dróg oddechowych. Dodatkowo, jeśli liczba wyborców wpisanych na listę przekracza 3000, głosowanie w dniu wyborów w lokalu wyborczym może odbyć się w dodatkowym pomieszczeniu przygotowanym do głosowania, które musi znajdować się w tym samym budynku co lokal wyborczy. Zaleca się, aby kabiny do głosowania były instalowane w odległości co najmniej 2 metrów od siebie.

Zgodnie z instrukcją wyborcy są także proszeni o zaplanowanie porannego głosowania, kiedy liczba wyborców jest mniejsza, skorzystanie

[30] Lietuvos Respublikos Vyriausioji Rinkimų Komisija, *Dėl Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų organizavimo, kai Lietuvos Respublikos teritorijoje ar jos dalyje laikinai apribojama asmenų judėjimo laisvė, tvarkos aprašo patvirtinimo*, 6.08.2020, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/eddf6a60d81b11ea8f4ce1816a470b26 [dostęp: 16.08.2020].

z głosowania przedterminowego i zachowanie dystansu społecznego. Ponadto w związku z panującą pandemią Głowna Komisja Wyborcza zadecydowała, że krąg wyborców uprawnionych do głosowania w domu poszerzy się o dwie dodatkowe grupy osób[31]. W tym roku osoby opiekujące się niepełnosprawnymi w domu oraz wyborcy w izolacji z powodu Covid-19 będą mogli głosować również w domu – w tym przypadku należy wypełnić specjalny formularz wniosku o zezwolenie na głosowanie w domu[32]. Wyborcy powinni przesłać formularz do środy poprzedzającej dzień wyborów (wyborcy, którzy nie głosują w okręgu wyborczym, w którym zamieszkują, powinni złożyć ten formularz do wtorku przed dniem wyborów) do Głównej Komisji Wyborczej pocztą elektroniczną. Formularz jest do pobrania na stronie internetowej Głównej Komisji Wyborczej. Po otrzymaniu wypełnionych przez wyborców formularzy od osób w izolacji, Główna Komisja Wyborcza może skontaktować się z Krajowym Centrum Zdrowia Publicznego w celu zweryfikowania tych informacji oraz potwierdzenia, czy osoba ta jest zarażona, czy wyborca wrócił z podróży zagranicznej i tym samym przymusowo izoluje się w domu. W zależności od tego Główna Komisja Wyborcza ma poinformować członków komisji wyborczych odpowiedzialnych za przeprowadzenie procesu głosowania w domu, aby byli przygotowani do noszenia środków ochrony osobistej oraz aby mogli prawidłowo i bezpiecznie przeprowadzić proces głosowania w domu z osobą pozostającą w izolacji.

W czerwcu 2020 r. w wyniku pandemii Sejm uchwalił ustawę zezwalającą osobom głosującym za granicą i pozostającym w izolacji na Litwie na głosowanie elektroniczne. Według przepisów wyborcy mieli otrzymać pocztą indywidualny elektroniczny kod do głosowania, który miał im umożliwić oddanie głosu poprzez stronę internetową Głównej Komisji Wyborczej. Wcześniejszy projekt głosowania online pochodził z 2018 r. Jego inicjatorzy argumentowali, że zmiany w tym kierunku wpłynęłyby pozytywnie na zwiększenie frekwencji wyborczej (tegoroczny wynik był niższy o 3 pkt niż cztery lata temu i 5 pkt niż w 2012 r.), jednak do tej pory obawa przed zagrożeniami cybernetycznymi zniechęcała rząd Litwy do wdrożenia tej metody głosowania[33]. Ostatecznie

---

[31] Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisja, *Seimo rinkimų metu balsuoti namuose galės daugiau rinkėjų*, 29.09.2020, https://www.vrk.lt/naujienos/-/content/10180/1/seimo-rinkimu-metu-balsuoti-namuose-gales-daugiau-rinkeju [dostęp: 29.09.2020].

[32] Wypełniając formularz wyborca musi podać swoje dane osobowe i wyrazić zgodę na niewniesienie sprzeciwu wobec otrzymywania przez komisję wyborczą informacji od Krajowego Centrum Zdrowia Publicznego i przetwarzania jego danych osobowych w celu sporządzania i aktualizacji list wyborczych osób głosujących w domu. Głowna Komisja Wyborcza nie będzie miało żadnych informacji o innych chorobach, na które choruje wyborca.

[33] M. Kucharczyk, *Litwa rezygnuje z głosowania przez internet,* Euractiv, 30.09.2019, https://www.euractiv.pl/section/gospodarka/news/litwa-rezygnuje-z-glosowania-przez-internet/ [dostęp: 12.08.2020].

ze względów technicznych nie udało się zastosować omawianej procedury w wyborach parlamentarnych w październiku 2020 r.

4. Organy odpowiedzialne za organizację wyborów (struktura, sposób powoływania, funkcje)

Sposób organizacji instytucji odpowiedzialnych za proces wyborczy na Litwie regulują ustawy: o wyborach do rad gminy Republiki Litewskiej *(Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas*), o wyborach do Sejmu Republiki Litewskiej (*Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymas*), o wyborach Prezydenta Republiki Litewskiej na Litwie (*Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymas*), o wyborach do Parlamentu Europejskiego Republiki Litewskiej (*Lietuvos Respublikos rinkimų į Europos Parlamentą įstatymas*), o partiach politycznych Republiki Litewskiej (Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymas), o finansowaniu i kontroli finansowania kampanii politycznych (*Lietuvos Respublikos politinių kampanijų finansavimo ir finansavimo kontrolės įstatymas*) oraz o Głównej Komisji Wyborczej Republiki Litewskiej (*Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas*). Wybory na Litwie są organizowane i prowadzone przez:

1. Główną Komisję Wyborczą;
2. okręgowe komisje wyborcze;
3. obwodowe komisje wyborcze;

Główna Komisja Wyborcza (Vyriausioji rinkimų komisja)

Główna Komisja Wyborcza jest stałą, naczelną instytucją państwową, której celem jest organizowanie i przeprowadzanie wyborów i referendów przewidzianych w Konstytucji Republiki Litewskiej. Jej przewodniczący i co najmniej 12 członków jest powoływanych przez Sejm na okres czterech lat, co najmniej 90 dni przed dniem wyborów. Skład Głównej Komisji Wyborczej może zostać uzupełniony co najmniej 30 dni przed wyborami. Przewodniczący nie może jednocześnie uczestniczyć w pracach partii politycznej lub być członkiem ruchu politycznego. Główną Komisję Wyborczą tworzy Sejm nie mniej niż 140 i nie więcej niż 200 dni po wyborach. Może zostać do niej powołany obywatel Republiki Litewskiej cieszący się nienaganną opinią. Nie może być to osoba: skazana za przestępstwo wyrokiem sądu, zwolniona z obowiązków z powodu złamania przysięgi czy degradacji, odwołana z urzędu z powodu nieprzestrzegania wymogów bądź jest członkiem organizacji zabronionej przez prawo w trybie określonym przez ustawę.

W jej skład wchodzą: przewodniczący komisji oraz po dwie osoby nominowane przez Ministra Sprawiedliwości, Litewską Radę Adwokacką i Prezydenta Republiki Litewskiej, powoływane przez Sejm w głosowaniu tajnym oraz wskazane przez partie osoby posiadające mandaty posłów na Sejm z wielomandatowych okręgów wyborczych i posiadając doświadczenie w pracy przy organizacji wyborów i referendów (w ostatnim przypadku każda z partii/koalicji wyborczych, która otrzymała mandaty z okręgów

wielomandatowych, ma prawo do wyznaczenia po jednym przedstawicielu do Głównej Komisji Wyborczej. Jeżeli taka osoba zostanie powołana na stanowisko w Głównej Komisji Wyborczej musi zawiesić swój mandat jako poseł). Przewodniczący Głównej Komisji Wyborczej nie może być jednocześnie urzędnikiem innej instytucji publicznej i pracownikiem przedsiębiorstwa. Nie może on otrzymywać innego wynagrodzenia niż za pracę w Głównej Komisji Wyborczej (z wyjątkiem wynagrodzenia za działalność twórczą, pedagogiczną i naukową).

Do zadań Głównej Komisji Wyborczej w szczególności należy:

1. organizowanie i przeprowadzanie wyborów do Sejmu Republiki Litewskiej, Prezydenta Republiki, rad gmin, wyborów do Parlamentu Europejskiego i referendów
2. zapewnienie zasad demokratycznych zapisanych w Konstytucji i ustawach Republiki Litewskiej podczas wyborów
3. zagwarantowanie równego stosowania przepisów dotyczących wyborów i referendum w całej Republice Litewskiej
4. zarządzanie środkami przeznaczonymi na wybory państwowe
5. kierowanie działalnością finansową komisji okręgowych
6. kontrola finansowania partii i organizacji politycznych oraz kampanii politycznych,
7. koordynacja realizacji inicjatyw obywatelskich Unii Europejskiej zgodnie z procedurą i formami określonymi w ustawie
8. wydawanie instrukcji dotyczących wykonania przepisów.

Główna Komisja Wyborcza powołuje okręgowe komisje wyborcze i kontroluje ich działalność oraz udziela niezbędnej pomocy metodycznej i organizacyjnej komisjom. Rozpatruje skargi i podejmuje decyzje dotyczące okręgów wyborczych. Ustala wzory i formularze kart do głosowania oraz innych dokumentów i pieczęci. Decyzje Głównej Komisji Wyborczej mogą być zmieniane tylko przez nią samą lub na mocy postanowienia sądu, które weszło w życie. Władzom państwowym i organom zarządzającym, członkom Sejmu i innym urzędnikom, partiom, organizacjom politycznym i publicznym lub obywatelom zabrania się ingerowania w działalność Głównej Komisji Wyborczej. Szczegółowy tryb tworzenia i zmiany Głównej Komisji Wyborczej, jej główne funkcje i działalność określa ustawa o Głównej Komisji Wyborczej Republiki Litewskiej[34].

Główna Komisja Wyborcza ustala i ogłasza ostateczne wyniki wyborów i referendów, a także stwierdza o nieważności wyborów lub wyników referendum w przypadku, jeśli dokumenty wyborcze zostały sfałszowane lub popełniono działania, które miały istotny wpływ na wyniki wyborów lub referendum. Zgodnie z art. 86 ordynacji wyborczej do Sejmu w ciągu 24 godzin

[34] Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.AF228880894E/asr [dostęp: 13.09.2020].

po zatwierdzeniu ostatecznych wyniki wyborów przez Główną Komisję Wyborczą partie, które zgłosiły kandydatów na posłów, mogą zgłosić skargę w sprawie poważnych naruszeń wyborczych. Ponadto partie mogą się odwołać również do Sejmu lub Prezydenta Litwy. Na tej podstawie obie instytucje mogą w ciągu 48 godzin zwrócić się do Sądu Konstytucyjnego z wnioskiem o ocenę naruszenia procedury wyborczej. W przypadku stwierdzenia, że naruszenia były poważne i miały istotny wpływ na wyniki wyborów, Sejm może podjąć decyzję o unieważnieniu wyników lub ustaleniu rzeczywistych wyników wyborów. Z tej możliwości skorzystała partia AWPL-ZChR, która po ostatnich wyborach parlamentarnych w październiku 2020 r. złożyła skargę do Głównej Komisji Wyborczej w związku z nieprawidłowościami podczas wyborów do Sejmu w wielomandatowym okręgu wyborczym[35]. Ponieważ Główna Komisja Wyborcza odrzuciła wniosek AWPL-ZChR zaapelowała do Sejmu i Prezydenta o wystąpienie do Sądu Konstytucyjnego. Prezydent ostatecznie odrzucił wniosek, bowiem jego zdaniem partia nie przedstawiła uzasadnionych argumentów, że podczas organizacji wyborów doszło do poważnych naruszeń ordynacji wyborczej[36].

Główna Komisja Wyborcza jest instytucją utrzymywaną z budżetu państwa. Jest ona niezależna w wykonywaniu swoich funkcji oraz w podejmowaniu decyzji w sprawach należących do jej kompetencji. Instytucjom państwowym, członkom Sejmu, partiom lub organizacjom pozarządowym zabrania się ingerowania w działalność Głównej Komisji Wyborczej przy organizowaniu i przeprowadzaniu wyborów lub referendów. Jeżeli miała miejsce próba wpłynięcia na Główną Komisję Wyborczą, ma ona obowiązek poinformować o tym Sejm i środki masowego przekazu.

Jako stała państwowa instytucja powstała w celu organizowania i przeprowadzania wyborów i referendów, zapewnia przestrzeganie zasad demokracji, legitymizację, przejrzystość i jawności finansowania kampanii politycznych. Ponadto wraz z innymi instytucjami Główna Komisja Wyborcza jest odpowiedzialna za przestrzeganie zasad etyki. Stara się edukować wyborców i polityków, podnosić świadomość polityczną, kształtować postawy obywatelskie, promować tolerancję, jak również wyrażać dezaprobatę w stosunku do nieetycznych i nielegalnych zachowań. Zdaniem tej instytucji jest więc stanie na straży uczciwości procesu wyborczego, gdyż wzmocnienie postaw obywatelskich przynosi pozytywne zmiany w przestrzeni politycznej[37].

---

[35] W tym samym czasie partia zwróciła się o unieważnienie wyborów do Sejmu w jednomandatowym okręgu Ponary-Grzegorzewo, w którym udokumentowano nieścisłości w procedurze liczenia głosów.

[36] A. Kuczyńska-Zonik, *AWPL-ZChR: jak smakuje gorycz porażki,* Komentarze IEŚ 285 (188/2020), 16.11.2020, https://ies.lublin.pl/komentarze/awpl-zchr-jak-smakuje-gorycz-porazki-285-188-2020[dostęp: 22.10.2020].

[37] *E. Masnevaitė, Granice kompetencji Głównej Komisji Wyborczej Republiki* Litewskiej w *procesie zmiany Konstytucji Republiki Litewskiej (na przykładzie referendum z dnia*

Okręgowe komisje wyborcze (Apygardų rinkimų komisijos)

Zgodnie z ustawą o ordynacji wyborczej do rad gmin okręgowe komisje wyborcze tworzone są przez Główną Komisję Wyborczą nie później niż 74 dni przed wyborami. Artykuł 14. powyższej ustawy wskazuje zadania okręgowych komisji wyborczych. Najważniejsze to:

1. informować wyborców zamieszkałych w okręgu wyborczym o granicach, siedzibie, godzinach pracy oraz lokalach wyborczych
2. tworzyć obwodowe komisje wyborcze
3. zarządzać środkami finansowymi przeznaczonymi na organizacje wyborów, a także składać sprawozdanie do Głównej Komisji Wyborczej z wykorzystania tych środków
4. rejestrować obserwatorów wyborów
5. monitorować reklamy w czasie kampanii wyborczej
6. rejestrować listy kandydatów, ustalać numery list kandydatów
7. zapewnić organizację głosowania korespondencyjnego
8. przedkładać wyniki wyborów Głównej Komisji Wyborczej do zatwierdzenia
9. rozpatrywać skargi na decyzje i działania obwodowych komisji wyborczych.

Okręgowe komisje wyborcze składają się z[38]:

1. osoby z wyższym wykształceniem prawniczym wskazanej przez Ministra Sprawiedliwości, zamieszkałej lub pracującej na obszarze gminy należącej w całości lub w części do tego okręgu wyborczego;
2. osoby z wyższym wykształceniem prawniczym wskazanej przez Litewską Izbę Adwokacką, która mieszka lub pracuje na terytorium gminy należącej w całości lub w części do tego okręgu;
3. urzędnika służby cywilnej zatrudnionego w urzędzie administracji publicznej na terenie gminy, w całości lub w części przypisanej do tego okręgu wyborczego, nominowanego przez urzędnika stojącego na czele tego urzędu;
4. osoby nominowanej przez partie tworzące frakcję w Sejmie Republiki Litewskiej, które otrzymują środki z budżetu państwa na finansowanie działalności politycznej;
5. w przypadku wyborów do rad gmin – osoby nominowanej przez partie i ich koalicje, które w ostatnich wyborach do rad samorządowych otrzymały co najmniej 3 mandaty do tej rady.

Oznacza to, że co najmniej 3 członków komisji musi stanowić osoby powołane do okręgowej komisji wyborczej spośród osób wskazanych przez Ministra

---

24 czerwca 2014 r., w: Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego, pod red. D. Góreckiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 61-69.

[38] Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisja, *Apygardų rinkimų komisijų sudarymas*, https://www.vrk.lt/apygardu-rinkimu-komisiju-sudarymas [dostęp: 27.09.2020].

Sprawiedliwości, Litewską Izbę Adwokacką oraz osoby stojącej na czele urzędu administracji publicznej. Z kolei partie i ich koalicje mogą nominować dwóch kandydatów. Listę kandydatów przekazuje się Głównej Komisji Wyborczej nie później niż 81 dni przed wyborami. Jeżeli kandydatury spełniają wymogi ustawy, Główna Komisja Wyborcza nie może ich odrzucić. Jednak w przypadku braku kandydatów może ona w ich miejsce dodatkowo powołać osoby wskazane przez Ministra Sprawiedliwości, Dyrektora Litewskiej Izby Adwokackiej lub osoby stojącej na czele urzędu administracji publicznej. Spośród członków komisji Głowna Komisja Wyborcza powołuje przewodniczącego okręgowej komisji wyborczej, a następnie wybierani są zastępca oraz sekretarz komisji.

Od 1 lipca 2020 r. obowiązuje nowa procedura tworzenia okręgowych i obwodowych komisji wyborczych w wyborach do Sejmu. Nowelizacja przepisów ordynacji wyborczej ustaliła szczegółowy tryb delegowania przedstawicieli partii do okręgowych komisji wyborczych. Ustalono, że będą to osoby nominowane przez partie polityczne ze swobodnie utworzonej frakcji w Sejmie oraz partie, które otrzymują środki z budżetu państwa na finansowanie działalności partii politycznej (również te, które nie otrzymały mandatu). Każda partia parlamentarna i partia finansowana mają prawo wyznaczyć jednego przedstawiciela do okręgowych komisji wyborczych. Jeżeli partia spełnia oba kryteria, deleguje jednego przedstawiciela do okręgowej komisji wyborczej[39].

Szczegółowe dane dotyczące podziału na okręgi wyborcze i obwody do głosowania podczas ostatnich wyborów do Sejmu (11/25 października 2020 r.) przedstawia się następująco:

Wybory do Seimasu (2020)	
Okręgi wyborcze	71
Obwody do głosowania	1989
Liczba wyborców	2434494
Liczba obserwatorów wyborów	25
Liczba członków okręgowych komisji wyborczych	865
Liczba członków obwodowych komisji wyborczych	12067

Obwodowe komisje wyborcze (Apylinkių rinkimų komisijos)

Rolę obwodowych komisji wyborczych, podobnie jak w przypadku komisji okręgowych, określają artykuły ustaw o ordynacji wyborczej (rad gminy, parlamentu, prezydenta). Liczba członków komisji określana jest jako wielokrotność

[39] Lietuvos Respublikos Seimas, *Seimas patikslino apygardų ir apylinkių rinkimų komisijų Seimo rinkimuose sudarymo tvarką*, https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35435&p_k=1&p_t=271052 [dostęp: 22.09.2020].

liczby stron uprawnionych do zgłaszania kandydatów, jednak co najmniej 5 członków. Jeżeli nie zgłoszono wystarczającej liczby kandydatów lub w komisji jest wolne miejsce, brakujących kandydatów może zgłosić urzędnik stojący na czele gminy, na terenie której znajduje się lokal wyborczy[40]. *Po równej liczbie kandydatur do obwodowej komisji wyborczej mają prawo zaproponować: 1)* partie lub koalicje partii politycznych, które w ostatnich wyborach do Sejmu otrzymały mandaty posłów na Sejm w okręgach wielomandatowych; 2) partie lub koalicje partii politycznych, które w ostatnich wyborach otrzymały co najmniej 2 mandaty w radzie gminy.

Listę kandydatów partii przedkłada się okręgowej komisji wyborczej nie później niż 48 dni przed wyborami, która następnie mianuje członków i tworzy obwodowe komisje wyborcze (nie później niż 45 dni przed wyborami). Jeżeli kandydatura zgłoszona przez partię lub koalicję partii spełnia wymogi ustawy, okręgowa komisja wyborcza nie może jej odrzucić. Następnie powoływany jest przewodniczący jego zastępcy oraz sekretarz obwodowej komisji wyborczej spośród pozostałych członków komisji. Powinny to być osoby mające doświadczenie w pracy na stanowisku przewodniczącego lub członka komisji wyborczej lub osoby posiadające wyższe wykształcenie. Przewodniczący, zastępcy, sekretarze i członkowie komisji wyborczych za bardzo dobrą pracę mogą otrzymać nagrodę w wysokości do 100% wynagrodzenia za cały okres pracy w komisji.

Do zadań obwodowej komisji wyborczej należą:

1. przyjmowanie listy wyborców od okręgowej komisji wyborczej, stwarzanie wyborcom warunków dostępu do wyborów, wydawanie i przekazywanie wyborcom zaświadczeń, zawiadamianie okręgowej komisji wyborczej o nieprawidłowościach;
2. rozpatrywanie skarg dotyczących błędów obecnych na listach wyborców okręgu;
3. przygotowanie lokali wyborczych;
4. zorganizowanie głosowania w lokalu wyborczym w dniu wyborów;
5. zliczenie głosów, sporządzenie protokołu liczenia głosów okręgu;
6. rozpatrywanie skarg wyborców i obserwatorów wyborczych dotyczących procesu wyborczego w tym przygotowania wyborów, organizacji głosowania, liczenia głosów, sporządzania protokołu liczenia głosów oraz podjętych decyzji.

Podobnie jak w przypadku okręgowej komisji wyborczej, nowa procedura tworzenia komisji stanowi, że partie parlamentarne i partie finansowane mają prawo zgłaszać równą liczbę kandydatów do obwodowych komisji wyborczych. Jeżeli partia spełnia oba kryteria, deleguje jednego przedstawiciela do obwodowej komisji wyborczej (zgodnie z obowiązującym prawem partia lub

[40] Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisja, *Apylinkių rinkimų komisijų sudarymas, įgaliojimai*, https://www.vrk.lt/apylinkiu-rinkimu-komisiju-sudarymas-igaliojimai; Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymas, 1992.

koalicja partii, która uzyskała mandaty w okręgu wielomandatowym w ostatnich wyborach do Sejmu, ma prawo zgłosić taką samą liczbę kandydatów do obwodowej komisji wyborczej. Jeżeli partia uzyskała mandaty posłów na Sejm w koalicji, może zgłaszać kandydatów razem z partiami koalicyjnymi)[41].

5. Finansowanie i jego kontrola

Działalność finansowa okręgowych i obwodowych komisji wyborczych podlega kontroli Głównej Komisji Wyborczej i Państwowej Inspekcji Skarbowej przy Ministerstwie Finansów Litwy oraz innych instytucji określonych w ustawach (Ustawa o finansowaniu i kontroli finansowania kampanii politycznych oraz Ustawa o partiach politycznych). Za wykorzystanie środków przeznaczonych na naliczania wynagrodzeń, przekazywanie naliczonych podatków i inne wydatki odpowiadają przewodniczący komisji wyborczych, którzy dysponują środkami na towary i usługi jedynie według ustalonych kwot i limitów określonych dla tych wydatków. Komisje wyborcze sporządzają sprawozdania z wykorzystania środków przeznaczonych na wybory zgodnie z formularzami przygotowanymi przez Główną Komisję Wyborczą i przekazują je w wyznaczonych terminach.

Ustawa o finansowaniu kampanii politycznych i kontroli finansowania wskazuje źródła finansowania kampanii politycznych:

1. fundusze partii politycznej – Członek partii politycznej może wpłacać składkę członkowską partii politycznej w wysokości nie większej niż 20 przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń rocznie. Całkowita roczna składka członkowska na rzecz partii politycznej nie może przekroczyć 10% rocznego dochodu zadeklarowanego przez członka partii politycznej za poprzedni rok kalendarzowy. Jeżeli łączna wysokość składek członka partii politycznej na rzecz partii przekracza 360 euro rocznie, członek partii politycznej musi złożyć oświadczenie majątkowe
2. środki własne (osobiste) kandydatów (do 20 przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń) – dotyczy kandydatów z okręgów jednomandatowych i inicjatorów referendum
3. darowizny osób fizycznych (do 10 przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń, ale nie więcej niż 10% zadeklarowanego dochodu)
4. pożyczki otrzymane od banków (dostępne tylko dla partii politycznych)
5. odsetki od środków na koncie kampanii politycznej.

Oznacza to, że obywatele Republiki Litewskiej, niezależnie od miejsca zamieszkania, mają prawo do przekazywania środków finansowych na prowadzenie kampanii politycznych. Należy pamiętać, że darowizny mogą przyjmować tylko osoby, które zarejestrowały się jako kandydaci, której lista jest publikowana na stronie Głównej Komisji Wyborczej. Prawo dzieli darowiznę na dwie kategorie. W przypadku darowizny nieprzekraczającej 12 euro darczyńca nie jest zobowiązany do zadeklarowania własnych dochodów i majątku – można

[41] Lietuvos Respublikos Seimas, *Seimas patikslino*...

je przekazywać przelewem bankowym, online lub w inny sposób umożliwiający identyfikację ofiarodawcy. Uczestnik kampanii politycznej (partia polityczna, kandydat) dokonuje wyboru metod przyjmowania darowizn i udziela o nich informacji. Jeżeli darowizna przekracza 12 euro darczyńca musi zadeklarować dochody i majątek zgodnie z procedurą określoną w ustawie[42].

W przypadku darowizny, która nie podlega pod powyższe zasady, środki nie mogą być wykorzystywane do finansowania kampanii politycznej. Jeżeli takie darowizny zostały otrzymane, a darczyńca jest znany, muszą one być zwrócone w ciągu 5 dni roboczych od daty otrzymania takiej darowizny. Z kolei jeżeli darczyńca nie zostanie zidentyfikowany w ciągu 10 dni roboczych, darowizna zostaje przekazana do budżetu państwa.

6. Efektywność działania i wnioski

Po odzyskaniu niepodległości, Litwa stanęła przed wyborem nowego systemu politycznego, który po upadku reżimu komunistycznego musiała zbudować od podstaw. Przyjęty model względnej równowagi pomiędzy głównymi organami państwa pozwala nazywać Litwę republiką semi-prezydencką[43]. Jako jedno z niewielu państw Europy Środkowej i Wschodniej, Litwa przyjęła model mieszanej ordynacji wyborczej do Sejmu, przewidujący wybór posłów z list partyjnych oraz okręgów jednomandatowych[44].

Pozycja konstytucyjna wskazuje na rolę ustrojodawczą, kreacyjną oraz kontrolną Sejmu: instytucja ta rozpatruje i uchwala poprawki do Konstytucji; uchwala ustawy, powołuje m.in. sędziów Sądów Konstytucyjnego i Najwyższego; Kontrolera Państwowego; prezesa zarządu Banku Litwy, sprawuje kontrolę nad rządem, udziela mu votum zaufania i votum nieufności, kontroluje wykonanie budżetu.

Wybory mają charakter mieszany, co oznacza, że parlamentarzyści wybierani są zarówno w okręgu wielomandatowym, obejmującym cały obszar państwa litewskiego oraz w okręgach jednomandatowych w systemie większościowym. System ten nie deformuje wyników z głosowania na listy partyjne, daje natomiast szansę na uzyskanie sejmowej reprezentacji przez partie mniejsze, regionalne lub reprezentujące mniejszości narodowe. Mimo że z zasady wprowadzenie okręgów jednomandatowych daje większe szanse kandydatom niezależnym, przykłady z ostatniej dekady pokazują, że w jednomandatowych okręgach wyborczych pozycja kandydatów partii politycznych, zwłaszcza tych, które w głosowaniu na listy partyjne przekraczają próg wyborczy, jest mocniejsza niż

---

[42] Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisija, *Leistini aukų ir nario mokesčių dydžiai*, https://www.vrk.lt/leistini-auku-dydziai1 [dostęp: 30.10.2020].

[43] V. Pugaciauskas, *Lithuania's Semi-Presidential Model: Prospects For The Stability Of The Inter-Institutional Relations*, „LITHUANIAN POLITICAL SCIENCE YEARBOOK" 2002, s. 11-21.

[44] M. Podolak, P. Pochodyła, *System polityczny Litwy,* w: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. W. Sokoła, M. Żmigrodzkiego, Wyd. UMCS, Lublin 2005, s. 317-352.

kandydatów niezależnych ze względu na aktywność ich struktur terenowych i dzięki finansowaniu z budżetu państwa[45]. Szczególnie z punktu widzenia reprezentacji politycznych mniejszości narodowych w tym Akcji Wyborczej Polaków na Litwie, funkcjonujący system mieszany jest rozwiązaniem względnie optymalnym, zapewniającym możliwość uzyskania reprezentacji sejmowej.

Problemem wydaje się sposób podziału państwa na poszczególne okręgi wyborcze[46]. Podział zaproponowany w 1992 r. z uwagi na znaczące zmiany demograficzne ostatniego dwudziestolecia, nie przystaje obecnie do rozmieszczenia ludności. Dotychczasowe zmiany podziału na okręgi wyborcze nie uwzględniały podziałów narodowościowych na Litwie, a wręcz ograniczały potencjał reprezentacji mniejszości (zmiany okręgów dotyczyły rozdziałów terytoriów zamieszkałych przez ludność polską tj. okręg wileński i solecznicki, i przyłączania ich do okręgów, w których większość stanowi ludność litewska)[47]. Wprowadzenie preferencji w traktowaniu komitetów mniejszości narodowych mogłoby być korzystne dla partii i jej wyborców – np. polska ordynacja wyborcza do parlamentu z 2001 r. przewiduje, że komitety wyborcze utworzone przez wyborców zrzeszonych w zarejestrowanych organizacjach mniejszości narodowych mogą korzystać ze zwolnienia list tych komitetów z warunku uzyskania co najmniej 5% ważnie oddanych głosów w skali kraju lub 8% w przypadku komitetów koalicyjnych[48]. Zastosowanie podobnych regulacji umożliwiłoby polskiej partii na Litwie uzyskać 7-8 mandatów nie przekraczając progu wyborczego. Z drugiej jednak strony rezygnacja z systemu mieszanego na korzyść jednorodnego okręgu wielomandatowego na Litwie mogłoby spowodować, że partia nie uzyskałaby żadnego mandatu w wyborach do Sejmu[49].

Kolejnym ograniczeniem jest konieczność prowadzenia kampanii wyborczej w języku państwowym, co utrudnia dotarcie liderów partii mniejszości narodowych do niektórych wyborców. Nie ma możliwości wydawania kart do głosowania np. w języku polskim, co stwarza problemy dla Polaków starszej generacji mieszkających na Litwie, którzy nie znają w dostatecznym stopniu języka litewskiego. W rezultacie pozbawia ich prawa do oddania głosu. W orzeczeniu z 2006 r. Sąd Konstytucyjny na Litwie podkreślił, że obywatele nieposługujący się językiem państwowym w stopniu umożliwiającym im podjęcie świadomej

---

45 P. Sobik, *Funkcjonowanie mieszanego systemu wyborczego na Litwie*, „WSCHODNIOZNAWSTWO" 2012, nr 6, s. 291-303.

46 Szerzej: W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Wyd. UMCS, Lublin 2007, s. 24-33.

47 M. Antonowicz, *Jak manipulować wyborami*, Klub Jagielloński, 23 września 2013, https://klubjagiellonski.pl/2013/09/23/antonowicz-jak-manipulowac-wyborami/ [dostęp: 29.20.2020].

48 A. Rytel-Warzocha, *Przywileje wyborcze mniejszości narodowych. Polityka antydyskryminacyjna państw w sprawach wyborczych*, „PRZEGLĄD NAUKOWY DISPUTATIO" 2010, t. XI, s. 85-99.

49 K. Sidorkiewicz, *Polityczne zaangażowanie mniejszości polskiej na Litwie po wyborach parlamentarnych 2012 roku*, „POLITYKA I SPOŁECZEŃSTWO" 2014, 1(12), s. 39-56.

decyzji wyborczej nie są w pełni członkami społeczeństwa obywatelskiego, więc nie mogą podejmować decyzji o znaczeniu państwowym[50]. Wyrok ten wydaje się sprzecznym z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawa.

II OBSZAR – Przeciwdziałanie przestępczości w zakresie ochrony prawidłowości procesu wyborczego

1. Opinia publiczna dotycząca prawidłowości procesu wyborczego

1.1. Poziom zaufania wyborców do procesu wyborczego

Na Litwie najpoważniejszym problemem w procesie wyborczym wpływającym na jakość demokracji jest korupcja. Korupcję uznaje się za jedno z najbardziej niebezpiecznych zjawisk społecznych, zagrażające prawom człowieka, demokracji i praworządności, zakłócające sprawiedliwość społeczną, konkurencję, warunki prowadzenia działalności gospodarczej, ograniczające wzrost gospodarczy, zagrażające administracji publicznej, stabilności instytucji i organów państwowych i samorządowych oraz moralności publicznej. W terminologii litewskich aktów prawnych za korupcję uznaje się „każde zachowanie osób pracujących w służbie publicznej (polityka, sędziego, urzędnika służby cywilnej i innej osoby sprawującej podobne funkcje), które nie jest zgodne z przyznanymi im uprawnieniami lub normami postępowania ustanowionymi przez prawo, lub promowanie takiego postępowania z korzyścią dla siebie lub innych osób a tym samym ze szkodą dla interesów obywateli i państwa”[51].

Cykliczne badania socjologiczne wskazują, że poziom świadomości społecznej w odniesieniu do zjawiska korupcji poprawia się. Jednocześnie nadal obserwuje się przepaść między postrzeganiem korupcji a doświadczeniami korupcji, co oznacza, że chociaż mieszkańcy osobiście nie doświadczyli korupcji, często negatywnie oceniają działalność instytucji publicznych i ich podatność na korupcję. Smutną refleksją jest wysoki odsetek Litwinów, którzy uważają, że zwykli ludzie nie mogą nic zmienić w walce z korupcją. Jednocześnie wielu z nich jest zainteresowanych udział w walce z korupcją.

Badania krajowe, jak i prowadzone przez instytucje międzynarodowe (Corruption Perceptions Index, Eurobarometr, Globalnego Barometru Korupcji) potwierdzają, że społeczeństwo traktuje korupcję jako poważny problem, w szczególności korupcję w biznesie. Ponadto za wysoce skorumpowane Litwini uważają sądy, partie polityczne i zakłady opieki zdrowotnej. Korupcja może wystąpić również na różnych etapach procesu wyborczego: zatwierdzania

---

[50] M. Jędrysiak, *Litewska tożsamość konstytucyjna a kwestia pisowni nazwisk przedstawicieli mniejszości narodowych na Litwie*, „INTERNETOWY PRZGLĄD PRAWNICZY” 2016, nr 3, s. 93-116.

[51] Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisja, *Korupcijos prevencija*, https://www.vrk.lt/korupcijos-prevencija [dostęp: 2.10.2020].

kandydatów, w sytuacji liczenia głosów, wydawania decyzji przez organy komisji wyborczych. Łapówki są bardzo istotne dla osiągnięcia pożądanej decyzji administracyjnej w edukacji, sądownictwie, opiece zdrowotnej, mediach i w kwestii zarządzania gruntami. Na pytanie, jaki jest najczęstszy powód przekupstwa, najczęściej padała odpowiedź: a) aby przyspieszyć decyzję/proces; b) jako prezent lub podziękowanie; c) tylko w ten sposób można otrzymać usługę; d) oczekiwanie na tańszą/lepszą usługę.

Biorąc pod uwagę dane z badań socjologicznych na temat stanu korupcji na Litwie, dużą nieufność do państwa i jego instytucji, niezadowolenie z niewydolności administracji publicznej oraz oceniając korupcję jako realne zagrożenie dla efektywności instytucji, Litwa podjęła szereg działań na rzecz systematycznej i ukierunkowanej polityki antykorupcyjnej. Ich celem jest przejrzystość, ujawnianie przykładów zaistnienia korupcji i zapobieganie ich wystąpieniu w przyszłości. Dotychczasowe działania obejmowały ujawnianie i eliminowanie przyczyn i warunków korupcji, tworzenie i wdrażanie systemu odpowiednich środków, a także oddziaływanie na jednostki w celu powstrzymania ich od popełniania czynów przestępczych. W takim ujęciu zapobieganie nieprawidłowościom w procesie wyborczym ma na celu zapewnienie przestrzeganie zasad demokratycznych, wzmacnianie bezpieczeństwa narodowego i podnoszenie jakości usług publicznych.

Pod względem organizacji procesu wyborczego Litwa jest dobrze oceniana w przestrzeni międzynarodowej. Działania instytucji w procesie wyborczym, w szczególności Głównej Komisji Wyborczej i innych, są nadzorowane przez organizacje międzynarodowe m.in. Grupę Państw Przeciwko Korupcji Rady Europy (Group of States against Corruption, GRECO). Celem GRECO jest ustanawianie europejskich norm i standardów, monitorowanie zgodności z tymi standardami oraz pomoc w budowie potencjału do zwalczania korupcji. Organizacja dzieli się dostępnymi informacjami, spostrzeżeniami i doświadczeniami, a także opracowuje raporty wskazujące optymalne działania antykorupcyjne i zawierające zalecenia i sugestie, jak zapobiegać korupcji w problematycznych obszarach. Dotychczasowe oceny GRECO wskazują, że Litwa prawidłowo wdrożyła wszystkie skierowane do niej zalecenia. Stwierdzają, że Litwa poczyniła szczególnie duże postępy w wydawaniu zaleceń dotyczących ścigania przestępstw korupcyjnych i zakończyła kompleksowy proces reform, przyjmując istotne zmiany w Kodeksie karnym Republiki Litewskiej.

Nie mniej istotne są zmiany w ustawie o finansowaniu partii politycznych i kampanii politycznych oraz kontroli finansowania partii politycznych dokonane w ramach realizacji zaleceń GRECO w zakresie finansowania partii politycznych. Ustawa o finansowaniu i kontroli finansowania kampanii politycznych została przeredagowana m.in. poprzez uszczegółowienie zapisów o: a) zobowiązaniu partii politycznych do złożenia zestawu sprawozdań finansowych i sprawozdań z audytu w jasno określonym terminie, deklaracji majątkowych, dokumentów o przekazaniu darowizny na rzecz partii politycznej lub działacza

politycznego i innych; b) zobowiązaniu partii politycznych do otwarcia oddzielnego rachunku bankowego na kampanię polityczną; c) roli i funkcji skarbnika kampanii politycznej; d) fazach kampanii wyborczej i wynikających z tego możliwościach działań i innych.

Zgodnie z zaleceniami GRECO Główna Komisja Wyborcza przyjęła również odpowiednie akty prawne określające sposób wypełniania formularzy i rozliczania finansowania kampanii politycznej, a także wzmocniono odpowiedzialność administracyjną i cywilną za naruszenia ustawy o finansowaniu kampanii politycznych i kontroli finansowej na Litwie.

Należy również zauważyć, że proces wdrażania zaleceń GRECO nie ograniczał się do zmian ram prawnych. Projekt aktu prawnego został przedłożony do komentowania publicznego. W tym czasie organizowano różne dyskusje międzyinstytucjonalne i szkolenia. Szczegółowo określono zasady prowadzenia i finansowania kampanii politycznej, określono obowiązki podmiotów wykonujących czynności w procesie wyborczym, a także opracowano mechanizm kontroli i sankcji.

Programy antykorupcyjne są jednym ze środków zapobiegania korupcji przewidzianych w ustawie o zapobieganiu korupcji Republiki Litewskiej. Wśród nich wyróżniamy programy krajowe, sektorowe, instytucjonalne i inne[52]. Obecnie wdrażany jest Program przeciwdziałania korupcji w wyborach Republiki Litewskiej, działalności partii politycznych i finansowaniu kampanii politycznych na lata 2019–2020, zatwierdzony przez Przewodniczącego Głównej Komisji Wyborczej Republiki Litewskiej 21 stycznia 2019 r. Celem programu jest: 1) ograniczenie korupcji i prowadzenie ukierunkowanej polityki antykorupcyjnej w procesie wyborczym, działalności partii politycznych i finansowaniu kampanii politycznych, 2) ograniczenie i eliminacja warunków do zaistnienia korupcji w tych obszarach, 3) zwiększenie jawności i przejrzystości procesów i procedur oraz 4) kształtowanie postaw uczciwości zaangażowanych podmiotów, odporności na korupcję i odpowiedzialności przed opinią publiczną. W szczególności program ma na celu:

1. opracowanie i wdrażanie działań zapobiegania korupcji w procesie wyborczym, działalności partii politycznych i finansowaniu kampanii politycznych zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem;
2. wzmocnienie zachęt do zachowań antykorupcyjnych członków Główne Komisji Wyborczej i innych komisji, urzędników państwowych i innych pracowników wykonujących powierzone im funkcje w procesie wyborczym oraz wyborców;
3. monitorowanie przejrzystości wykorzystania środków podmiotów politycznych (w szczególności przypadków niejawnego rozpowszechniania reklam politycznych, przekupywania wyborców i / lub wykupu ich

[52] Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisja, *Korupcijos prevencijos programos*, https://www.vrk.lt/korupcijos-prevencijos-programos [dostęp: 20.09.2020].

głosów itp.) oraz zapobieganie naruszeniom, a w przypadku naruszeń – zastosowanie sankcji przewidzianych w przepisach.

1.2. Wpływ możliwości głosowania na prawidłowość przeprowadzenia wyborów

Na Litwie najwięcej kontrowersji wzbudzała do tej pory możliwość oddawania głosu online. Jednym z najważniejszych argumentów zwolenników tej opcji było podniesienie frekwencji w wyborach. Analiza przykładu Estonii, gdzie głosowanie przez Internet funkcjonuje od 2005 r. pokazuje, że mimo dodatkowej formy głosowania aktywność wyborcza nie wzrasta – wzrasta natomiast liczba głosujących preferujących głosowanie online. Wiele państw eksperymentowało do tej pory z głosowaniem elektronicznym (Stany Zjednoczone, Szwajcaria), jednak w żadnym z nich (przypadek Estonii jest wyjątkiem) głosowanie elektroniczne nie stało się uniwersalną platformą, nie spełniło również pokładanych w nim oczekiwań.

Przeciwnicy głosowania elektronicznego na Litwie obawiają się fałszowania głosów, awarii systemu czy ataków cybernetycznych (włamanie do systemu), które może doprowadzić do odwołania wyborów. Głosowanie elektroniczne mogłoby jednak zachęcić i ułatwić udział w wyborach obywatelom litewskim pozostającym zagranicą oraz osobom pozostającym na kwarantannie – w szczególności w sytuacji pandemicznej. Przypuszcza się, że wykorzystanie nowych technologii mogłaby zachęcić również młodych wyborców – we wszystkich państwach zachodnich, podobnie jak na Litwie, młodzież jest najbardziej pasywną grupą wiekową.

W tym roku głosowanie w sytuacji pandemicznej było utrudnione obostrzeniami wynikającymi z przepisów bezpieczeństwa. Pojawiały się nieścisłości w kwestii listy osób uprawnionych do głosowania w kraju lub w specjalnych punktach. Wielu wyborców chcących oddać swój głos w głosowaniu przedterminowym musiało czekać w kolejkach. Zdarzało się również, że zasady były niejasne lub komisje wyborcze niechętnie udostępniały harmonogram wcześniejszych głosowań w domu obserwatorom wyborów. Liczba osób korzystających z możliwości glosowania w domu była większa niż zwykle. Częściowo z tych przyczyn monitorowanie naruszeń przez niezależnych obserwatorów było w tym czasie utrudnione.

2. Prawne mechanizmy dotyczące uczciwości wyborów

2.1. Agitacja wyborcza

Agitacja wyborcza, niezależnie od sposobów, form i środków jej stosowania, jest dozwolona w okresie 30 godzin do rozpoczęcia głosowania. Zakaz ten obejmuje też dzień wyborów aż do zakończenia głosowania, z wyjątkiem trwałych środków agitacji wizualnej, które zostały wywieszone przed okresem zakazu agitacji i których usunięcie wiąże się ze skomplikowanymi czynnościami. W okresie zakazu agitacji wyborczej i w czasie głosowania przedterminowego,

w pomieszczeniu głosowania i w odległości 50 metrów wokół budynku, w którym znajduje się lokal wyborczy, i w budynku, w którym głosuje się tylko w wyznaczonych specjalnych pomieszczeniach, nie mogą znajdować się żadne środki wizualnej agitacji wyborczej (oprócz tych, na które zezwoliła Główna Komisja Wyborcza) – przepis ten dotyczy wyborów prezydenckich, parlamentarnych, samorządowych, do PE lub referendalnych (również w przypadku jeżeli referendum lub wybory do PE odbywają się jednocześnie z innymi wyborami).

Monitorowanie reklamy wyborczej jest zadaniem Głównej Komisji Wyborcza. Zapewnia ona przejrzystość i uczciwość wyborów. Reklama polityczna może być rozpowszechniana w różnych formach: Internet (portale informacyjne, strony internetowe instytucji, sieci społecznościowe), zewnętrzne nośniki reklamy (tablice reklamowe, bilbordy, plakaty, banery, nalepki na środkach transportu, ogłoszenia na tablicach informacyjnych), inne środki (poczta elektroniczna, wiadomości SMS). Mapę reklam Głównej Komisji Wyborczej można znaleźć pod adresem vrk.lt.

Reklama polityczna musi być oznakowana zgodnie z ustawowym porządkiem, ze wskazaniem źródła finansowania i jasno oddzielona od innej rozpowszechnianej informacji. Zabrania się rozpowszechniania reklamy politycznej na pierwszych stronach periodyków oraz w sytuacji gdy jej rozpowszechnianie jest sprzeczne z Konstytucją Litwy oraz innymi aktami prawnymi.

W czasie kampanii wyborczej zabrania się rozpowszechniać reklamę polityczną nieodpłatnie, z wyjątkiem programów dyskusyjnych; w telewizji, z wyjątkiem programów dyskusyjnych i klipów wyborczych nie krótszych niż 30 sekund, w czasie których uczestnik kampanii politycznej informuje o programie politycznym lub wypowiada się na aktualne dla społeczeństwa tematy. Poza tym, zabrania się urządzania i rozpowszechniania zewnętrznej reklamy politycznej:

- na budynkach, w których działają instytucje i urzędy władzy państwowej, praworządności, innych władz państwowych lub samorządowych;
- wewnątrz lub na powierzchni środków transportu należących do państwa lub samorządu, z wyjątkiem tych przypadków, kiedy powierzchnie reklamowe lub środki transmitowania obrazu są przekazane na użytek osób trzecich, na działalność których instytucje lub firmy państwa lub samorządu nie mogą czynić decydującego wpływu pośrednio lub bezpośrednio;
- na drogach i w ich strefach ochronnych, także na ulicach i przy nich, jeśli może to zasłaniać techniczne środki regulacji ruchu, znaki drogowe lub na inny sposób pogorszyć widoczność, oślepiać uczestników ruchu, ich rozpraszać i w ten sposób stwarzać zagrożenie dla uczestników ruchu, także zabrania się używać reklamy, która jest podobna do znaków ruchu drogowego;
- na rzeźbach i posągach;
- w odległości 50 metrów od budynków, w których są lokale wyborcze;
- bez zgody właściciela ziemi, budynków czy innych obiektów, na których lub w których urządzana jest reklama.

Zewnętrzna reklama wyborcza na terenach chronionych i nieruchomościach będących wartościami kultury, także na ich terytorium, dopuszczalna jest tylko po uzgodnieniu tego z instytucją państwową, odpowiedzialną za ochronę dziedzictwa kulturowego, i z instytucją upoważnioną przez założyciela terytorium chronionego. Obowiązek usunięcia zewnętrznej reklamy politycznej przed upływem przewidzianego w ustawie czasu, po którym reklama polityczna jest zakazana, spoczywa na osobie, która umieściła reklamę polityczną. Osoby, które naruszyły określone wymogi porządku urządzania i rozpowszechniania zewnętrznej reklamy politycznej, ponoszą odpowiedzialność według porządku przewidzianego w ustawie.

2.2. Zakaz przekupywania wyborców

W czasie kampanii politycznych w okresie przedwyborczym, a także w dniu wyborów obowiązuje zakaz zarówno bezpośredniego, jak i pośredniego kupowania głosów wyborców. Okoliczności przekupstwa wyborców i osób uprawnionych do głosowania są badane przez okręgową komisję wyborczą w określonym trybie. Od decyzji przysługuje odwołanie do Głowna Komisji Wyborczej. Główna Komisja Wyborcza publikuje informacje na temat aktu przekupstwa na swojej stronie internetowej. Uznanie faktów przekupstwa za rażące naruszenie prawa pociąga za sobą konsekwencje określone w innych przepisach.

Za przekupywanie wyborców uznaje się: prezenty, pieniądze, płatne prace i usługi, bilety na koncerty, wydarzenia kulturalne, nakłanianie wyborców do udziału lub rezygnacji z udziału w wyborach i (albo) głosowania za lub przeciw jakiejś osobie lub liście kandydatów. Zabrania się obiecywać lub odwdzięczać się wyborcom za głosowanie po wyborach, mając na celu wpłynięcie na wolę wyborców dotyczącą poparcia konkretnych partii politycznych, komitetów społecznych, kandydatów lub osób, które planuje się wystawić jako kandydatów. Regulacje przewidują, że głosowanie przez wyborcę za wynagrodzenie, proponowanie oddania głosu za wynagrodzenie albo nakłanianie do głosowania za wynagrodzenie w wyborach lub referendum podlega każe. Osobie, która wobec innej osoby, mającej prawo głosu w wyborach lub referendum, użyła przemocy psychicznej, oszustwa lub przekupstwa, dążąc do wpłynięcia na jego wolę w wyrażeniu prawa wyborczego albo skłonienia go do rezygnacji z udziału w wyborach lub referendum, albo dokonała tych czynności wobec osoby, mającej prawo bycia wybranym, grozi kara obowiązkowych prac publicznymi albo grzywna, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności na okres do lat czterech. Wobec osoby, która wymienione procedery organizowała, uprawiała je systematycznie lub z powodu działań której wybory albo referendum zostały uznane za nieważne, może być orzeczona kara grzywny lub pozbawienia wolności na okres do lat sześciu. Po stwierdzeniu rażących naruszeń prawa wyborczego Główna Komisja Wyborcza może podjąć decyzję o odwołaniu ogłoszenia listy wyborczej lub skreślenia zarejestrowanego kandydata, i decydować o uznaniu wyborów za nieważne. Osoby, które chcą poinformować Główną Komisję

Wyborczą o możliwych naruszeniach prawa wyborczego, mogą to uczynić korzystając z numeru alarmowego albo poczty elektronicznej.

Za przekupstwo wyborcze nie uznaje się nieodpłatne rozpowszechnianie materiałów drukowanych (ulotek z programem wyborczym lub planem działań, biografią albo inną treścią informacyjną, kalendarzyków, pocztówek, naklejek), oznakowanej symboliką partii politycznej, społecznego komitetu wyborczego, listy kandydatów, kandydata lub osoby, która planuje kandydować lub której kandydaturę planuje się wystawić w wyborach.

3. Zagrożenia i ingerencje w procesy wyborcze

3.1. Korupcja i przekupstwo wyborcze

Za najczęstsze naruszenia i nieprawidłowości w procesie wyborczym na Litwie uznaje się:

1. Prezenty lub inne nagrody, które zachęcają wyborców do głosowania za lub przeciw kandydatowi. Najczęstsze sytuacje związane z przekupstwem:
   - Kupowanie głosów za pieniądze
   - Rozliczenie zadłużenia w lokalnych sklepach
   - Prezenty (lody, jedzenie, alkohol itp.)
   - Bezpłatna organizacja koncertów, rozrywki lub innych usług
   - Odznaki, długopisy, kalendarze i inne trywialne przedmioty przeznaczone do promocji partii politycznej lub kandydata
2. Transport wyborców. Główne sytuacje zorganizowanego transportu wyborców:
   - Wyborcy przewożeni autobusem w celu głosowania
   - Podejrzane samochody, w których można kupić głosy wyborcze i przetransportować wyborców w okolice lokali wyborczych
   - Głosujący z ulotkami przynoszą instrukcje głosowania (gdzie jest jasno określone, na którego kandydata głosować)
   - Osoby towarzyszące, którym mówi się dokładnie, co i jak wypełniać

3.2. Reklamy wyborcze

Za sprzeczne z prawem uznaje się:

- Agitację wyborczą za pomocą wiadomości SMS, rozmów telefonicznych
- Kampanię wyborczą w dniu wyborów
- Osobiste wsparcie przez wyborców dla nominowanego kandydata
- Nieoznakowaną reklamę polityczną w prasie – bez wskazania że jest to reklama polityczna
- Nieoznakowane reklamy polityczne na stoiskach zewnętrznych, przystankach, plakatach

3.3. Nieprawidłowości w lokalach wyborczych

Najczęstsze sytuacje w których dochodziło do naruszenia prawa to:

- Fotografowanie w lokalu wyborczym / w miejscu do głosowania
- Nieopieczętowana urna wyborcza
- Nieuczciwe głosowanie: oddanie głosu więcej niż jeden raz lub nielegalne głosowanie na inną osobę (wyborca, który przybył z zagranicznymi dokumentami tożsamości, otrzymuje kartę do głosowania zagranicznego wyborcy)
- Wyborca głosuje na konkretnego kandydata ze względu na obiecaną mu nagrodę/prezent lub nakłanianie do tego procederu
- Naruszenie tajemnicy wyborcy (wyborca demonstracyjnie pokazuje wypełnioną kartę do głosowania, aby przekonać osoby, które wcześniej nakłoniły go do oddania głosu na właściwego kandydata, że oddał swój głos zgodnie z ustaleniami)

3.4. Inne naruszenia

1. Niszczenie
   - Próba usunięcia informacji o kandydatach lub procesie wyborczym
   - Próba oderwania oficjalnego plakatu jednego z kandydatów w dniu wyborów
   - Rozpowszechnianie materiałów agitacyjnych w lokalu wyborczym
2. Wprowadzanie wyborców w błąd
   - Przekazywanie wyborcom nieprawdziwych informacji o wyborach lub kandydacie startującym w wyborach
   - Fałszywe twierdzenie, że kandydat został już wybrany, więc nie ma już potrzeby głosowania na niego
   - Fałszywe twierdzenie, że konkurent wycofał swoją kandydaturę
   - Fałszywe twierdzenie, że sposób głosowania zmienił się tak, że wyborca nie głosuje w lokalach wyborczych
3. Zniesławienie
   - Rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji, które mogą szkodzić czci i godności osoby
   - Fałszywe twierdzenie, że konkurent kupuje głosy
   - Fałszywe rozpowszechnianie plotek o życiu osobistym kandydata, stanie zdrowia, domniemanym przestępstwie itp.

4. Współpraca organów władzy państwowej w zakresie ochrony prawidłowości procesu wyborczego

4.1. Obserwatorzy wyborów

Obserwatorem może być wyborca lub podmiot reprezentujący obce państwa lub organizacje międzynarodowe. Obserwatorem nie mogą być pracownicy gminy, na której terytorium obserwator ma prawo obserwować wybory lub którego terytorium obejmuje okręg wyborczy (burmistrz, dyrektor administracyjny, ich zastępcy).

Obserwatorzy mogą być wyznaczani przez:

- partie polityczne, ale nie więcej niż dwóch obserwatorów wyborów w każdej obwodowej komisji wyborczej
- publiczne komitety wyborcze kandydatów
- organizacje pozarządowe zarejestrowane w Republice Litewskiej, których działalność związana jest z wyborami lub ochroną praw człowieka
- organizacje międzynarodowe, których działalność związana jest z wyborami lub ochroną praw człowieka
- osoby reprezentujące inne państwa
- Główna Komisja Wyborcza.

Ta sama osoba nie może być jednocześnie Obserwatorem i członkiem komisji wyborczej. Obserwator wyborów powinien posiadać zaświadczenie z Głównej Komisji Wyborczej. Obserwatorzy partii politycznych i publicznych ruchów politycznych oraz kandydatów na posłów, a także przedstawiciele mediów mogą brać udział w liczeniu głosów w okręgach wyborczych i okręgach wyborczych, a także w ustalaniu wyników wyborów w okręgach wyborczych. Obserwator wyborów ma prawo żądać, aby przewodniczący i członkowie komisji wyborczej, jak również osoby, które znajdują się w lokalu wyborczym działały zgodnie z prawem Republiki Litewskiej. Obserwatorzy mają prawo zgłaszać uwagi i skargi do odpowiednich komisji wyborczych w związku z naruszeniem przepisów procesu wyborczego, jednak nie mogą utrudniać pracy komisji wyborczych. Dysponują także możliwością wniesienia sprzeciwu do okręgowej komisji wyborczej do którego dołączają dokumenty wyborcze obwodowej komisji wyborczej. Protesty są rozpatrywane przez tę komisję wyborczą, do której zostały one złożone. Obserwatorom nie wolno działać na korzyść wyborcy, zarówno podczas głosowania przedterminowego, jak i w dniu wyborów. Komisje wyborcze są zobowiązane zapewnić Obserwatorowi odpowiednie warunki do obserwacji głosowania w lokalu wyborczym.

4.2. Wolontariusze

Coraz częściej społeczeństwo Litwy angażuje się w tego typu działania. W październiku 2012 r., po pierwszej turze wyborów do Sejmu, grupa aktywnych obywateli wystąpiła z inicjatywą obywatelską „Białe rękawiczki" przeciwko przypadkom jawnego wykupu głosów oraz innych naruszeń wyborów[53]. W 2015 r. grupa zorganizowała ponad 80 wydarzeń w celu przyciągnięcia i przeszkolenia wolontariuszy, a także 60 spotkań informacyjnych z urzędnikami, kandydatami i organizatorami wyborów. Dzięki monitorowaniu wyborów samorządowych w 2015 r. dzięki około 2000 obserwatorom odnotowano wiele naruszeń, skutkujących koniecznością reelekcji w trzech gminach (region trocki, szyrwincki i szyłelski). W kolejnych latach wolontariusze uczestniczyli w obserwacji wyborów zarówno samorządowych, parlamentarnych,

[53] Baltosios pirštinės, https://www.baltosiospirstines.lt/apie/istorija [dostęp: 3.10.2020].

prezydenckich i europejskich. Dzięki ich efektywnym działaniom oraz współpracy z policją i instytucjami publicznymi, notowano coraz mniej naruszeń i nieprawidłowości. Organizowano także akcje obserwacji wyborów z Litwinami poza granicami kraju.

W 2019 r. w trakcie kampanii prezydenckiej „Białe Rękawiczki" otrzymały ponad 50 zgłoszeń o ewentualnych nieprawidłowościach wyborczych. Większość z nich dotyczyła możliwych naruszeń w sieciach społecznościowych: nieoznakowanych lub nieprawidłowo oznaczonych reklam politycznych oraz nieetycznych i fałszywych informacjach o kandydatach. Także w tym roku przed wyborami do Sejmu „Białe rękawiczki" podjęły kampanię edukacyjną na temat nowych zasad w procesie wyborczym dla zapewnienia bezpieczeństwa w warunkach pandemii Covid-19. Grupa informowała o konieczności noszenie masek i rękawiczek, stosowaniu środków dezynfekujących, zalecała również przynoszenie własnego długopisu wyborcom.

5. Wnioski

Problem przejrzystości finansowania kampanii wyborczych i wykorzystywania środków finansowych partii politycznych i ich kandydatów jest nadal bardzo aktualny na Litwie. Chociaż zakaz przekupstwa został potwierdzony odpowiednimi przepisami w 2005 roku, tego rodzaju praktyki na Litwie są w dalszym ciągu powszechne i przybierają nowe i bardziej ustrukturyzowane formy, które są trudniejsze do zidentyfikowania. W największym stopniu chodzi o kwestię przekupstwa wyborców w postaci wykupywania ich głosów i związanego z tym unieważnienia wyników wyborów. Problemem może być również przejrzystość finansowa komitetów wyborczych, których oficjalna działalność kończy się z dniem głosowania. Na Litwie zwraca się uwagę, że niektóre komitety wyborcze mogą przekształcać się w różne organizacje, fundacje i stowarzyszenia, których działalność nie jest w żaden sposób regulowana. Chociaż komitety wyborcze, podobnie jak partie, nie mogą otrzymać wsparcia od firm czy przedsiębiorstw, uważa się, że jest im znacznie łatwiej obejść ten zakaz. Chociaż tego rodzaje przestępstw są trudne do wykrycia podejrzewa się, że środki na komitety wyborcze mogą przepływać przez organizacje publiczne o tej samej nazwie[54].

Istotnym obszarem, w którym podmioty polityczne mogą naruszać zasady finansowania kampanii politycznych, jest rozpowszechnianie reklam politycznych. Należy pamiętać, że za przekupstwo wyborców nie uważa się dystrybucji materiałów drukowanych – programu partii politycznej lub kandydata, biografii lub innych ulotek informacyjnych. Najczęstszym przypadkiem jest rozprzestrzenianie utajonej reklamy politycznej, a co za tym idzie, w znacznie większej ilości, niż się deklaruje. W ten sposób koszty kampanii politycznej

[54] *Seimas ignoruoja tarptautinių stebėtojų įspėjimus*, 15min.lt, 11.11.2018, https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/seimas-ignoruoja-tarptautiniu-stebetoju-ispejimus-56-1058086?copied&copied [dostęp: 12.10.2020].

są sztucznie obniżane, a ustawowy limit kosztów kampanii politycznej może zostać zawyżony, naruszając tym samym zasadę równości uczestników kampanii politycznej. Biorąc pod uwagę częste bliskie powiązania między partiami politycznymi lub poszczególnymi politykami a mediami lub grupami biznesowymi prowadzącymi te media, które stwarzają wszelkie warunki wstępne dla rozpowszechniania ukrytej reklamy politycznej, ryzyko korupcji jest szczególnie wysokie w tym obszarze.

Jako obszar problemowy można również wskazać praktykę braku stosowania sankcji ustawowych za stwierdzone naruszenia. Nadal zdarza się, zwłaszcza w komisjach wyborczych, że w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa nie podejmuje się działań, w których sprawca miałby ponieść odpowiedzialność. Taką praktykę można wytłumaczyć określonymi relacjami między członkami komisji i wyborcami. Sprawca w ten sposób unikają decyzji, która miałaby negatywne konsekwencje prawne. W tym obszarze istnieje duże ryzyko korupcji. Sprawę komplikuje fakt, że ponad 70 proc. polityków na Litwie nie zna zasad etycznych polityka i kodeksu postępowania, który ich obowiązuje, czego dowodzą badania przeprowadzone wśród posłów, radnych miast, burmistrzy i zastępców[55]. Wśród zasad zawartych w Kodeksie Postępowania dla Polityków są poszanowanie jednostki i państwa, sprawiedliwość, uczciwość, przejrzystość i otwartość, a także przyzwoitość, wzorowość, bezinteresowność, bezstronność i odpowiedzialność. Zobowiązują one polityków do ponoszenia odpowiedzialności za swoje zachowanie w życiu publicznym, podejmowania decyzji i odpowiedzialności wobec społeczeństwa.

W raportach dotyczących przejrzystości procesów wyborczych zwraca się uwagę na nowe formy przestępczości i naruszeń wyborczych. W przeszłości dominowało bezpośrednie kupowanie głosów – za pieniądze, alkohol lub żywność. Obecnie liczba takich przypadków jest niewielka. W ostatnich latach w okresie przedwyborczym największa liczba zgłoszeń naruszeń była związana z agitacją i reklamami politycznymi w sieciach społecznościowych. Na przykład posty publikowane w ten sposób jeszcze przed ciszą wyborczą są aktywnie komentowane, a tym samym są utrzymywane w aktywnym i widocznym strumieniu wiadomości w okresie zakazu agitacji, zwłaszcza w niedzielę (dzień wyborów). Podobnie nagrania agitacyjne, materiały wizualne i promocje wydarzeń mogą być publicznie dostępne i widoczne na stronach sieci społecznościowych, mimo że zostały opublikowane przed wejściem w życie zakazu agitacji. Niektóre posty mogły być oznaczone jako „sponsorowane". Oznacza to, że organizatorzy kampanii politycznych opłacali treści kampanii użytkownikom sieci społecznościowych. Dodatkowo z raportów organizacji „Białe rękawiczki" wynika, że około połowa publicznych komitetów wyborczych, które rozpowszechniały

[55] *Sąžiningo elgesio taisykles žino tik kas septintas politikas*, 15min.lt, 16.09.2014, https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/saziningo-elgesio-taisykles-zino-tik-kas-septintas-politikas-56-453474?copied&copied [dostęp: 20.10.2020].

płatną reklamę w sieci Facebook, nie wskazała, z jakich środków będzie ona wypłacana, co można uznać za wyraźne naruszenie reklamy politycznej, co rodzi pytanie o przejrzystość finansowania.

W ostatnich latach w przypadku nieprawidłowości monitorowanych w czasie wyborów najwięcej związanych było z nieopieczętowanymi lub niewłaściwie zapieczętowanymi urnami wyborczymi. Nieprawidłowości mogły dotyczyć weryfikacji dokumentów tożsamości wyborców – zwłaszcza na terenach wiejskich członkowie komisji wyborczych niekiedy nie prosili o dokumenty tożsamości, co teoretycznie może stwarzać nieuczciwym wyborcom okazję do oddania głosu w imieniu innej osoby.

Coraz więcej uwagi poświęca się kwestiom ryzyka finansowania wyborów z zagranicy chociaż wcześniej temat ten nie angażował opinii publicznej, mediów i organów odpowiedzialnych za proces wyborczy na Litwie. Pojawiają się głosy na temat większej odpowiedzialności Głównej Komisji Wyborczej i potrzebie współpracy z odpowiedzialnymi służbami ze względu na możliwość ingerowania w wybory przez aktorów zagranicznych (główna obawa dotyczy Rosji i Chin)[56].

Ostatnie wybory w październiku 2020 r. unaoczniły także, że mimo braku stwierdzonych naruszeń wyborczych, pewne zachowania mogą być sprzeczne z ogólnie pojętą etyką polityczną. W okresie przedwyborczym na portalu społecznościowym Facebook prowadzona była negatywna kampania „Żegnaj Voldemorcie" („*Viso gero, Voldemortai*") przeciwko liderowi AWPL-ZChD Waldemarowi Tomaszewskiemu, która miała wzywać do aktywnego udziału obywateli w wyborach w celu zmniejszenia odsetka głosów oddanych na tą partię w skali kraju, a tym samym zapobieżenia jej wejściu do Sejmu. Główna Komisja Wyborcza uznała, że inicjatywa ta nie była kampanią polityczną i nie podlegała przepisom ustawy o finansowaniu i kontroli finansowania kampanii politycznych, jednak sprawą miała zająć się Komisja Etyki Informacji Publicznej w celu oceny, czy nie doszło do naruszenia kodeksu etycznego[57].

Mimo że informacje na temat naruszeń są często utajone, przejrzystość wyborcza poprawiła się w ciągu ostatnich kilku-kilkunastu lat wskutek ujawniania większej liczby naruszeń dzięki sprawniejszej pracy organów ścigania oraz współpracy między członkami komisji wyborczych i wyborcami. Rośnie też świadomość, która sprzyja kształtowaniu się postaw obywatelskich. Podkreślając rolę partii politycznych jako pośredników między społeczeństwem a państwem oraz biorąc pod uwagę niezwykle niski poziom zaufania publicznego do nich, instytucje wdrażające działania w zakresie ochrony prawidłowości procesu wyborczego starają się działać na rzecz kształtowania kultury

---

[56] *National Security Threat Assessment*, Second Investigation Department under the Ministry of National Defence (AOTD), State Security Department of the Republic of Lithuania (VSD), Vilnius 2020.

[57] A. Kuczyńska-Zonik, *AWPL-ZChR*… .

politycznej i świadomości politycznej, w tym społeczeństwa obywatelskiego, oraz promowania uczciwej, publicznej i etycznej rywalizacji politycznej. Istotą działań jest również wspieranie i promowanie właściwej komunikacji politycznej, współpracy oraz prowadzenie odpowiedzialnej kampanii politycznej na Litwie jako jednej z gwarancji demokratycznego porządku prawnego.

Na sposób realizacji działań w zakresie zapobiegania i zwalczania nieprawidłowości wyborczych w instytucjach odpowiedzialnych za proces wyborczy wpływają procesy polityczne zachodzące w kraju, podejmowane decyzje i przepisy prawne. Ramy instytucjonalne stwarzają odpowiednie warunki dla zwalczania przyczyn nieprawidłowości, jednak przepisy prawne dotyczące przeciwdziałania korupcji i wdrażanie przepisów dotyczących wyborów, działalności partii politycznych i finansowania kampanii politycznych są nadal niezadowalające, w szczególności pod względem treści, formatu i terminów. Potencjał zapobiegania korupcji nie jest w pełni wykorzystywany, zarówno pod względem monitorowania i wykrywania przestępstw, jak i eliminowania przyczyn korupcji. W rezultacie efektywność działań na rzecz zapobiegania korupcji na Litwie pozostaje na niskim poziomie. Na taką sytuację mają wpływ: 1. nieodpowiednie lub mało skuteczne mechanizmy zapobiegawcze, 2. niespójne lub niejednoznaczne regulacje prawne 3. brak wystarczającej kontroli ze strony odpowiednich organów wyborczych oraz 4. brak konsekwencji w stosowaniu sankcji przewidzianych w przepisach[58].

W rezultacie konieczne jest podniesienie świadomości wyborców i promowanie ich uczciwości poprzez wzmocnienie postawy obywatelskiej, która może doprowadzić do pozytywnych zmian w przestrzeni politycznej. W tej kwestii znaczącą rolę pełnią media, które powinny nie tylko informować wyborcę o zasadach i o jego prawie do udziału w wyborach, ale również przekazywać rzetelną informację o kandydatach (i innych aktorach procesu politycznego) w sposób dla niego przystępny i zrozumiały, aby wyborca mógł podjąć racjonalną i świadomą decyzję. Bardziej intensywne rozpowszechnianie tego typu informacji wśród opinii publicznej za pośrednictwem dostępnych kanałów komunikacji mogłoby doprowadzić do wzrostu odpowiedzialności aktorów politycznych przed opinią publiczną.

Bibliografia:

Akmenytė-Ruzgienė V., *Seimas Lietuvos Respublikoje 1920–1940 m.: bendroji apžvalga* na podstawie L. Truska, *Steigiamasis Seimas (1920–1922), Lietuvos Seimo istorija. XX–XXI a. pradžia*, Baltos lankos, Wilno 2009, Lietuvos Respublikos Seimas, https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35533&p_k=1.

[58] E. Masnevaitė, *Korupcija rinkimuose*: *rinkėjų papirkimų atvejų analizė*, „TEISĖS PROBLEMOS" 2018, 95 (1), s. 26-54.

Andriukaitis V.P., *Parlamentarizmo idėja LLKS tarybos deklaracijoje*, „PARLAMENTO STUDIJOS" 2004, nr 1, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr1/Teise_Andriukaitis.htm.

Antonowicz M., *Jak manipulować wyborami*, Klub Jagielloński, 23 września 2013, https://klubjagiellonski.pl/2013/09/23/antonowicz-jak-manipulowac-wyborami/.

Anušauskas A., *Fiktyvaus parlamentarizmo problemos 1940–1990 metais,* „PARLAMENTO STUDIJOS" 2004, nr 2, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr3/Politika_Anusauskas.htm.

Baltosios pirštinės, https://www.baltosiospirstines.lt/apie/istorija.

Blažytė-Baužienė D., *Lietuvos parlamentarai 1990–2004 metais,* „PARLAMENTO STUDIJOS" 2004, nr 2, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr3/Istorija_Blazyte.htm.

Gregorowicz S., *Parlament Republiki Litewskiej*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, listopad 1992, http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/9990DE57DCBAB576C125776E0037D39E/$file/i-77.pdf.

Jarentowski M., *Mieszany system wyborczy w wersji „kombinacyjnej", jako sposób wzmocnienia dużych partii politycznych na przykładzie Litwy*, „PRZEGLĄD POLITOLOGICZNY" 2013, nr 4, s. 237-250.

Jędrysiak M., *Litewska tożsamość konstytucyjna a kwestia pisowni nazwisk przedstawicieli mniejszości narodowych na Litwie*, „INTERNETOWY PRZEGLĄD PRAWNICZY" 2016, nr 3, s. 93-116.

Kasparavičius A., *Parlamentarizmo ir politinės kultūros problemos Lietuvoje 1920–1926 metais,* „PARLAMENTO STUDIJOS" 2006, nr 6, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr6/6_Istorija_Kasparavicius.htm.

Kaubrys S., *Tautinių mažumų dalyvavimas rinkimuose į Lietuvos Respublikos Seimą 1920–1926 m.: kiekybinių charakteristikų projekcija*, „PARLAMENTO STUDIJOS" 2005, nr 4, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr4/4_istorija_Kaubrys.htm.

Kierończyk P., *Aneksja Litwy przez ZSRR w roku 1940 jako element współczesnej dyskusji politycznej i prawnej*, „STUDIA IURIDICA TORUNIENSIA" 2014, tom XIV s. 81-102.

Kluonis M., *2009 metų Europos Parlamento rinkimų Lietuvoje rezultatai: aplinkybės ir prognozę,* „PARLAMENTO STUDIJOS" 2009, nr 8, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr8/8_politika_1.htm.

Kucharczyk M., *Litwa rezygnuje z głosowania przez internet,* Euractiv, 30.09.2019, https://www.euractiv.pl/section/gospodarka/news/litwa-rezygnuje-z-glosowania-przez-internet/.

Kuczyńska-Zonik, *AWPL-ZChR: jak smakuje gorycz porażki,* Komentarze IEŚ 285 (188/2020), 16.11.2020, https://ies.lublin.pl/komentarze/awpl-zchr-jak-smakuje-gorycz-porazki-285-188-2020[dostęp: 22.10.2020].

Lietuvos Nepriklausomybės atkūrimas 1990 m. kovo 11 d., Lietuvos Respublikow Seimas, https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35660&p_k=1.

Lietuvos Respublikos Seimas, *Seimas patikslino apygardų ir apylinkių rinkimų komisijų Seimo rinkimuose sudarymo tvarką*, https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35435&p_k=1&p_t=271052.

Lietuvos Respublikos Vyriausioji Rinkimų Komisija, *Dėl Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų organizavimo, kai Lietuvos Respublikos teritorijoje ar jos dalyje laikinai apribojama asmenų judėjimo laisvė, tvarkos aprašo patvirtinimo*, 6.08.2020, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/eddf6a60d81b11ea8f4ce1816a470b26.

Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisija, *Leistini aukų ir nario mokesčių dydžiai*, https://www.vrk.lt/leistini-auku-dydziai1.

Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisja, *Apygardų rinkimų komisijų sudarymas*, https://www.vrk.lt/apygardu-rinkimu-komisiju-sudarymas.

Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisja, *Apylinkių rinkimų komisijų sudarymas, įgaliojimai*, https://www.vrk.lt/apylinkiu-rinkimu-komisiju-sudarymas-igaliojimai.

Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisja, *Korupcijos prevencija*, https://www.vrk.lt/korupcijos-prevencija.

Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisja, *Korupcijos prevencijos programos*, https://www.vrk.lt/korupcijos-prevencijos-programos.

Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisja, *Seimo rinkimų metu balsuoti namuose galės daugiau rinkėjų*, 29.09.2020, https://www.vrk.lt/naujienos/-/content/10180/1/seimo-rinkimu-metu-balsuoti-namuose-gales-daugiau-rinkeju.

Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas

Lietuvos Respublikos vyriausiosios rinkimų komisijos įstatymas, https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.AF228880894E/asr.

Maslauskienė N., *Parlamentarizmo idėja ir okupuotos Lietuvos valdymo sistema 1940–1991 m.,* „Parlamento Studijos" 2004, nr 1, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr3/Istorija_Maslauskiene.htm.

Masnevaitė E., *Granice kompetencji Głównej Komisji Wyborczej Republiki* Litewskiej w *procesie zmiany Konstytucji Republiki Litewskiej (na przykładzie referendum z dnia 24 czerwca 2014 r., w: Aktualne problemy polskiego i litewskiego prawa konstytucyjnego*, pod red. D. Góreckiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 61-69.

Masnevaitė E., *Korupcija rinkimuose*: *rinkėjų papirkimų atvejų analizė*, „TEISĖS PROBLEMOS" 2018, 95 (1), s. 26-54.

National Security Threat Assessment, Second Investigation Department under the Ministry of National Defence (AOTD), State Security Department of the Republic of Lithuania (VSD), Vilnius 2020.

Niepełnosprawnym będzie łatwiej głosować w wyborach, L24, 9.05.2019, http://l24.lt/pl/spoleczenstwo/item/300430-niepelnosprawnym-bedzie-latwiej-glosowac-w-wyborach.

Piskorek M., Szczęsna K., Wojtaszczyk M., *Geografia wyborcza Litwy ze szczególnym uwzględnieniem Akcji Wyborczej Polaków na Litwie,* w: *Polacy na Litwie. Cztery szkice do obrazu polskiego mikrokosmosu*, pod red. M.W. Solarza, Trzecia Strona, s. 13-32.

Podolak M., Pochodyła P., *System polityczny Litwy,* w: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, pod red. W. Sokoła, M. Żmigrodzkiego, Wyd. UMCS, Lublin 2005, s. 317-352.

Procedury wyborcze w krajach europejskich, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji 2015.

Pugaciauskas V., *Lithuania's Semi-Presidential Model: Prospects For Th e Stability Of Th e Inter-Institutional Relations*, „LITHUANIAN POLITICAL SCIENCE YEARBOOK" 2002, s. 11-21.

Rytel-Warzocha A., *Przywileje wyborcze mniejszości narodowych. Polityka antydyskryminacyjna państw w sprawach wyborczych*, „PRZEGLĄD NAUKOWY DISPUTATIO" 2010, t. XI, s. 85-99.

Sąžiningo elgesio taisykles žino tik kas septintas politikas, 15min.lt, 16.09.2014, https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/saziningo-elgesio-taisykles-zino-tik--kas-septintas-politikas-56-453474?copied&copied.

Seimas ignoruoja tarptautinių stebėtojų įspėjimus, 15min.lt, 11.11.2018, https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/seimas-ignoruoja-tarptautiniu--stebetoju-ispejimus-56-1058086?copied&copied.

Sidorkiewicz K., Polityczne zaangażowanie mniejszości polskiej na Litwie po wyborach parlamentarnych 2012 roku, „POLITYKA I SPOŁECZEŃSTWO" 2014, 1(12), s. 39-56.

Sobik P., *Funkcjonowanie mieszanego systemu wyborczego na Litwie*, „WSCHODNIOZNAWSTWO" 2012, nr 6, s. 291-303.

Sokół W., *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Wyd. UMCS, Lublin 2007.

Srebrakowski A., *Sejm Wileński 1922 roku. Idea i jej realizacja*, Wrocław 1993.

Stancelis V., *Balsavimo ir balsų skaičiavimo įranga: nuo popierinio biuletenio iki balsavimo internetu. Istorija galimybės, problemos ir spendimai*, „PARLAMENTO STUDIJOS" 2016, nr 20, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr20/files/88-111.pdf.

Šuminas A., *2019 m. Europos Parlamento rinkimų kampanija Lietuvoje ir kitose Europos sąjungos velstybės*, „PARLAMENTO STUDIJOS" 2019, nr 27, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr27/files/144-156.pdf.

Sześciło D., *Mieszany system wyborczy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2016.

Truska L., *Parlamentarizmo i Lietuvos Respublikoje (1918–1940 m.) bruožai*, „PARLAMENTO STUDIJOS" 2004, nr 2, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr3/Istorija_Truska.htm.

Ysakas P., *Rinkimų teisė Lietuvoje: Teisės mokslų ir praktikos laikraštis „Teisė" nr. 7, 1925 m.*, „PARLAMENTO STUDIJOS" 2014, nr 17, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr17/files/17_saltiniai_2.pdf.

Žemaitytė-Veilentienė A., *Prezidentų rinkimų problemos ir jų konfliktų aplinkybės I ir III Seimuose,* „Parlamento Studijos" 2005, nr 4, http://www.parlamentostudijos.lt/Nr4/4_politika_Veilentiene.htm.

Akty prawne

Lietuvos Respublikos politinių kampanijų finansavimo ir finansavimo kontrolės įstatymas, 2004.

Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymas, 1990.

Lietuvos Respublikos Prezidento rinkimų įstatymas, 1992.

Lietuvos Respublikos rinkimų į Europos Parlamentą įstatymas, 2003.

Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas, 1994.

Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų įstatymas, 1992.

dr Aleksandra Kuczyńska-Zonik

Republika Łotewska

I OBSZAR – Organy odpowiedzialne za proces wyborczy

1. Rys historyczny

Nową sytuację polityczno-militarną w Europie, a w jej konsekwencji także w regionie bałtyckim, Łotysze wykorzystali dla stworzenia niepodległego, suwerennego i demokratycznego państwa. 17 listopada 1918 r. w wyniku porozumienia Łotewskiej Tymczasowej Rady Narodowej oraz Bloku Demokratycznego utworzono łotewską Radę Narodową (łot. *Tautas padome*). Ze względu na okoliczności polityczne wybory nie były wówczas możliwe. W dniu 18 listopada Rada proklamowała powstanie niepodległego państwa, a także zapowiedziała przeprowadzenie powszechnych, bezpośrednich, równych dla obu płci, tajnych i proporcjonalnych wyborów[1]. W Radzie mandaty nie były przydzielone konkretnym osobom. Każda partia miała bowiem określoną liczbę miejsc w Radzie zajmowanych przez przedstawicieli partii, którzy często się zmieniali. W momencie powstania Rada Ludowa liczyła 40 członków. Jesienią 1919 r. liczba członków Rady Ludowej osiągnęła 183 członków, ale pod koniec działalności Rady Ludowej liczba ta wzrosła do 245. Nowi członkowie Rady Ludowej przyjmowani byli w drodze kooptacji. Rada Narodowa istniała do 30 kwietnia 1920 r. Jej przewodniczącym od 13 lipca 1919 r. był Jānis Čakste. W tym czasie odbyło się 57 wspólnych posiedzeń. Rada przyjęła pakiet kilkunastu rezolucji, z których najistotniejsza mówiła o zjednoczeniu wszystkich ziem łotewskich w jednostkę administracyjną określoną jako Łotwa, głosiła prawo Łotyszy do samostanowienia i postulowała autonomię w ramach Imperium. Równie ważne ustawy dotyczyły gmin i wyborów do nich, systemu monetarnego, edukacji, obywatelstwa, zgromadzeń i prawa wyborczego[2].

Pierwszym ustawodawcą wybranym przez naród na Łotwie było Zgromadzenie Konstytucyjne, którego wybory odbyły się 17 i 18 kwietnia 1920 r. (działało do

---

[1] I.T. Kolendo, *Stosunki agrarne na ziemiach łotewskich na przestrzeni dziejów (zarys)*, „ZESZYTY WIEJSKIE" 2009, t. XIV, s. 83–110; I.T. Kolendo, *Położenie polityczno-ekonomiczne mieszkańców ziem łotewskich od połowy XIX w. do końca I wojny światowej,* „ZESZYTY WIEJSKIE" 2013, t. 18, s. 66-87.

[2] W. Materski, *Łotewska droga do niepodległości 1917–1921*, „DZIEJE NAJNOWSZE" 2021, vol. 53, nr 1, s. 5-40.

7 listopada 1922 r.). Wzięło w nich udział 84,9% uprawnionej populacji. W pięciu okręgach wyborczych wybrano 150 posłów, w tym 5 kobiet. Przewodniczącym został podobnie jak w Radzie Narodowej Jānis Čakste. Zgromadzenie Konstytucyjne sporządziło projekt Ustawy Zasadniczej o Ustroju Państwowym (Satversme, ustawa zasadnicza Republiki Łotewskiej – Konstytucja) i kontynuowało prace legislacyjne niezależnego państwa: uchwaliło ustawę o reformie rolnej, ordynację wyborczą parlamentu (Saeimy[3]) i inne ustawy. Konstytucja zakładała proporcjonalny system wyborczy, który wydawał się bardziej sprawiedliwy i demokratyczny niż obecny wcześniej w wielu państwach Europy system większościowy. W rezultacie art. 6 Satversme stanowił, że „Saeima zostanie wybrana w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, tajnych i proporcjonalnych". Pierwsze dwadzieścia lat funkcjonowania Konstytucji Republiki Łotewskiej pokazało, że nie jest ona w stanie zapewnić politycznej stabilności, porządku i odpowiedzialności politycznej w państwie. Już w styczniu 1934 r. przewodniczący Saeimy Pauls Kalnins, który kiedyś był zagorzałym obrońcą proporcjonalnego systemu wyborczego, stwierdził, że „Prawo wyborcze jest przyczyną wszelkiego obecnego zła"[4].

Wybory do 1. Saeimy odbyły się 7 i 8 października 1922 r. Wzięło w nich udział 82,2% wszystkich uprawnionych mieszkańców. Czynne prawo wyborcze przysługiwało wszystkim obywatelom w wieku powyżej 18 lat. Zgodnie z Satversme parlament został wybrany w powszechnych, równych, bezpośrednich, tajnych i proporcjonalnych wyborach na trzy lata. Na stu posłów 84 było etnicznymi Łotyszami, 62 posłów miało wykształcenie wyższe, 22 – średnie, 7 – ukończyło seminaria nauczycielskie i 9 – wykształcenie niższe. Przewodniczącym Saeimy został Friedrich Vesmanis, a następnie – od 20 marca 1925 r. – Pauls Kalnins. 1. Saeima kontynuowała prace rozpoczęte przez Zgromadzenie Konstytucyjne w dziedzinie ustawodawstwa. Najważniejszymi przyjętymi ustawami były: o organizacji Gabinetu Ministrów, o stowarzyszeniach, związkach i organizacjach politycznych oraz o zgromadzeniach. Jej uprawnienia wygasły w momencie zwołania kolejnej Saeimy na pierwsze posiedzenie.

W kolejnych latach odbywały się wybory do 2., 3. i 4 Saeimy (odpowiednio w 1925, 1928 i 1931 r.). W wyniku zamachu stanu z 15 maja 1934 r. działalność 4. Saeimy została zawieszona, a jej funkcje przejął Gabinet Ministrów. Na okupowanej w czasach sowieckich Łotwie odbywały się formalne wybory w systemie większościowym, jednak były one fikcją. Dopiero w procesie odzyskiwania niepodległości wybory do Rady Najwyższej Republiki Łotewskiej zorganizowane 18 marca 1990 r. zostały przeprowadzone w sposób stosunkowo demokratyczny, co zapewniło parlamentowi i rządom stabilność, legalność składu członków oraz odpowiedzialność

[3] „Saeima" oznacza zgromadzenie. Do życia publicznego zostało wprowadzone dzięki XIX-wiecznemu łotewskiemu poecie Jurisowi Alunāsowi, P. Osóbka, *Saeima Parlament Łotwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 5.

[4] R. Didovskis, *Mažoritārās un proporcionālās vēlēšanu sistēmas,* Ryga, 1934.

polityczną parlamentarzystów przed obywatelami[5]. Wtedy po raz pierwszy dopuszczono kandydatów kilku ruchów politycznych i wybrano 201 deputowanych. Rada Najwyższa zapoczątkowała okres przejściowy przywracanie władzy państwowej, który zakończył się zwołaniem Saeimy Republiki Łotewskiej.

2. Model wyborczy

System wyborczy Łotwy, podobnie jak państwo łotewskie, po odzyskaniu niepodległości przeszedł szereg zmian. W tym czasie nastąpiło przejście od systemu wyborczego stosowanego w Socjalistycznej Republice Łotewskiej Sowieckiej do systemu wyborczego proporcjonalnego, który był stosowany w okresie pierwszej Republiki Łotewskiej w latach 20. i 30. XX wieku.

Po odzyskaniu niepodległości na Łotwie w 1991 r. Rada Najwyższa, a później Saeima próbowała udoskonalić system wyborczy, który istniał w przedwojennej Łotwie, bez zmiany normy konstytucyjnej. W 1993 roku, po prawie 62-letniej przerwie, na Łotwie odbyły się pierwsze demokratyczne wybory parlamentarne[6]. Na Łotwie ustabilizował się system wielopartyjny, przywrócono i udoskonalono przepisy określające proces administracji wyborczej. W tym czasie zaszły mniej lub bardziej istotne zmiany dotyczące wszystkich najważniejszych kwestii organizacji wyborów – praw wyborczych, procedury zgłaszania i rejestracji list kandydatów, praw i ograniczeń kandydatów, przebiegu wyborów, obliczania wyników, tworzenia komisji wyborczych i trybu odwołań od decyzji komisji.

Obecnie Łotwa jest demokratyczną republiką parlamentarną. Saeima jest jednoizbowym parlamentem, do którego obywatele wybierają bezpośrednio 100 swoich przedstawicieli. Porównując liczbę posłów z populacją w danym kraju można stwierdzić, że na Łotwie, podobnie jak w pozostałych państwach bałtyckich wartość ta jest jedną z najwyższych w regionie Morza Bałtyckiego, i wynosi 5,2 (w Estonii – 7,6; na Litwie – 5; dla porównania w Polsce – 1,2)[7]. Saeima jest wybierana w powszechnych, równych, bezpośrednich, tajnych i proporcjonalnych wyborach. Na Łotwie obowiązuje proporcjonalny system wyborczy. Wybory do parlamentu odbywają się co cztery lata w pierwszą sobotę października.

Łotwa charakteryzuje się najmniejszą liczbą okręgów wyborczych w porównaniu z innymi państwami w regionie Morza Bałtyckiego. Pozwala to na wybór większej liczby posłów do parlamentu z każdego wielomandatowego okręgu wyborczego, a przez to zwiększenie proporcjonalności wyników wyborów. Terytorium Łotwy jest podzielone na pięć okręgów według obszarów kulturowych i historycznych – Kurzeme (Kurlandia), Vidzeme (Liwonia), Latgale (Łatgalia), Zemgale (Semigalia) i Ryga. Liczbę posłów wybieranych w każdym z nich ustala Centralna Komisja Wyborcza (CKW) proporcjonalnie do liczby wyborców w okręgu wyborczym, jaka

---

[5] *T. Jundzis, Vēlēšanu sistēma Latvijā un Taivānā: salīdzinoša analīze,* „LATVIJAS ZINĀTŅU AKADĒMIJAS VĒSTIS" 2012, nr 66 (4), s. 4–13.

[6] P. Osóbka, *Saeima Parlament*..., s. 16.

[7] *T. Jundzis, Vēlēšanu sistēma..., s. 4.*

była na cztery miesiące przed dniem wyborów. Jeżeli jednak wybory odbywają się w trybie przewidzianym w art. 48 Konstytucji Łotwy[8], liczbę wyborców określa się na podstawie danych z dnia ogłoszenia wyborów.

Rozwój Rygi w ostatnich latach spowodował, że podniesiono liczbę mandatów w tym regionie kosztem Vidzeme, Latgale i Kurzeme. Podczas gdy w 5. wyborach do Saeimy w 1990 r. Ryga miała zaledwie 24 mandaty, w 2014 r. i 2018 r. rozkład mandatów wyglądał następująco:

Tabela: liczba mandatów w poszczególnych okręgach na Łotwie

	2014	2018
Kurzeme	13	12
Vidzeme	26	25
Latgale	15	14
Zemgale	14	14
Ryga	32	35

Dodatkowo do okręgu ryskiego wliczani są wyborcy łotewscy mieszkający za granicą[9]. Kandydaci na posłów mogą startować tylko w jednym okręgu wyborczym na Łotwie.

Procedurę wyborów do Saeimy określa Satversme, ustawa o ordynacji wyborczej oraz inne akty prawne. Wybory do Saeimy przygotowuje i zarządza CKW. Uczestnictwo w wyborach do Saeimy jest maksymalnie uproszczone, ponieważ obywatele mający prawo do głosowania potrzebują jedynie ważnego dokumentu tożsamości i mogą głosować w dowolnym lokalu wyborczym. Do 2004 r. (wybory do Parlamentu Europejskiego) na Łotwie nie było instytucji rejestru wyborców podczas wyborów. Została ona wprowadzona w świetle zapisów o konieczności zapewnienia możliwości obywatelom innych państw członkowskich UE udziału w wyborach do PE na terytorium Łotwy. Rejestr wyborców służy do organizowania wyborów do PE i samorządowych, a ewidencja wyborców tworzona jest na

[8] Prezydent może wnioskować o skrócenie kadencji parlamentu. W takiej sytuacji ogłaszane jest referendum ogólnokrajowe. Jeżeli w referendum więcej niż połowa głosów padnie za rozwiązaniem Saeimy, parlament rozwiązuje się, następnie zwołuje się nowy organ, a wybory przeprowadza się nie później niż w dwa miesiące od dnia rozwiązania Saeimy.

[9] W ostatnich latach pojawiała się propozycja dostępności kandydatów ze wszystkich okręgów wyborczych dla wyborców zagranicą. W myśl tej zasady wyborcy zagranicą mogliby głosować na kandydatów reprezentujących wszystkie okręgi wyborcze, co miało zwiększyć frekwencję wyborczą. W 2014 r. Saeima przyjęła niezbędne poprawki, ale prezydent zwrócił projekt ustawy do ponownego rozpatrzenia, a Saeima ostatecznie zrezygnowała z jej procedowania. Obecnie przeważają argumenty, że taka procedura znacząco utrudniłaby procedurę wyborczą, powiększyłaby koszty i wydłużyłaby czas liczenia głosów.

podstawie danych Ewidencji Ludności prowadzonej przez Biuro ds. Obywatelstwa i Migracji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Łotwy. Ponieważ rejestr wyborców nie jest używany w wyborach do parlamentu, podczas głosowania do Saeimy każdy uprawniony do głosowania może głosować w dowolnym lokalu wyborczym w jednym z pięciu okręgów wyborczych.

Do obliczania wyników wyborów stosuje się metodę *Sainte-Laguë*. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego (łot. Satversmes tiesa), w przeciwieństwie do innych metod, które ułatwiają wejście dużych partii do parlamentu, metoda ta zapewnia równe szanse dla wszystkich partii do uzyskania miejsce w parlamencie. Reprezentację w Saeimie uzyskują tylko te partie, które uzyskają co najmniej 5% głosów w kraju[10]. Głosowanie preferencyjne polega na tym, że wyborcy głosują na listy kandydatów, ale mogą też wskazać konkretnego kandydata lub go odrzucić. W ten sposób kolejność kandydatów może być przesuwana w zależności od oddania preferencyjnego głosu przez wyborców. Głos na każdego kandydata jest równy liczbie głosów oddanych na listę plus lub minus poszczególne głosy preferencyjne. Wybrani zostają kandydaci z największą liczbą głosów, proporcjonalnie do liczby mandatów przydzielonych na każdą listę. Nie ma zarezerwowanych miejsc ani kwot dla kobiet (jednak często zajmują one wysokie pozycje na listach wyborczych), mniejszości etnicznych ani innych kategorii. Głosowanie dla wyborców nie jest obowiązkowe.

Saeima ma znaczącą rolę w ustroju państwa. Jest jedyną instytucją państwową, która może przyjmować ustawy i ma również prawo do zmiany Satversme. Parlament wybiera prezydenta, zatwierdza i nadzoruje rząd oraz mianuje, zatwierdza najwyższych urzędników państwowych. Saeima odgrywa także ważną rolę w polityce zagranicznej państwa. Ogólne zasady działania Saeimy określa Satversme, podczas gdy szczegółowe procedury określone zostały w odpowiednich ustawach i regulaminach[11]. Pracami Parlamentu kieruje Prezydium Saeimy, które jest wybierane przez Saeimę i składa się z pięciu członków. Na jego czele stoi Przewodniczący Saeimy.

Nowo wybrana Saeima zbiera się na pierwsze posiedzenie w pierwszy wtorek listopada, po wygaśnięciu poprzedniej kadencji Saeimy. Posłowie wybrani w wyborach tworzą frakcje polityczne. Frakcje stanowią polityczną strukturę Saeimy. Posłowie pracują w komisjach i podkomisjach Saeimy, które zostały utworzone zgodnie

---

[10] Bariera ta została wprowadzona, aby uniknąć nadmiernego rozdrobnienia partii w Saeimie, które zakłóciłoby jej pracę i spowodowałoby poważną niestabilność administracji publicznej (podobnie jak w 1935 r., kiedy to doprowadziło do zamachu stanu prezydenta Ulmanisa). Bariera może ograniczać efektywność systemu proporcjonalnego, gdyż nawet ok. 10% populacji może pozostawać bez reprezentacji. Mimo, że próg ten został zakwestionowany przez część polityków, Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie narusza przepisu Satversme dotyczącego wyborów proporcjonalnych.

[11] *Saeimas vēlēšanu likums*, Latvijas Vēstnesis, 86, 06.06.1995, https://likumi.lv/ta/id/35261-saeimas-velesanu-likums [dostęp: 9.07.2021]; *Saeimas kārtības rullis,* Latvijas Vēstnesis, 96, 18.08.1994., https://likumi.lv/ta/id/57517-saeimas-kartibas-rullis [dostęp: 9.07.2021].

z określonymi dziedzinami i sektorami legislacyjnymi, lub wykonują inne zadania związane z funkcjami parlamentarnymi[12]. Posłowie wybierają również spośród siebie przedstawicieli do pracy w delegacjach reprezentujących Łotwę w międzynarodowych organizacjach parlamentarnych. Posłowie mogą tworzyć grupy posłów do współpracy z parlamentami innych państw (zgromadzenia parlamentarne) lub do innych zadań, które uznają za istotne.

Procedurę wyborów do samorządu określa prawo wyborcze do rady gminy[13]. Odbywają się one co cztery lata, w pierwszą sobotę czerwca. Liczbę deputowanych ustala się na podstawie liczby mieszkańców zarejestrowanych w ewidencji ludności danej gminy w dniu ogłoszenia wyborów. Zgodnie z ostatnimi zmianami obowiązującymi od 12 stycznia 2021 r.[14] w radach gmin o liczbie mieszkańców do 30 tys. mieszkańców będzie zasiadać 15 posłów, w gminach od 30 tys. do 60 tys. – 19 posłów, a w powyżej 60 tys. – 23 posłów. W miastach liczących do 50 tys. mieszkańców rada miejska będzie miała 13 osób, natomiast w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców – 15. Liczba radnych w radzie miejskiej Rygi pozostaje bez zmian – 60 osób. Wraz z nowym podziałem administracyjnym[15] liczba deputowanych do rady miejskiej zmniejszyła się o ponad połowę (56%) – według informacji przekazanych przez CKW, w ostatnich wyborach w 2017 r. w 118 radach terytoriów administracyjnych z wyjątkiem Rygi wybrano łącznie 1554 posłów, a w wyborach w 2020 r. – 664 deputowanych. W wyniku spraciwu wobec reformy administracyjnej kilka samorządów odwołało się do Trybunału Konstytucyjnego. W jednej ze spraw Trybunał uznał, że przyłączenie gminy Varakļāni do gminy Rēzekne jest niezgodne z Satversme, dlatego wybory miały odbyć się w innym terminie. Dlatego radni z tych gmin zostali wybrani jesienią br.

Zmiany w prawie wpłynęły również na wysokość zabezpieczenia przy składaniu listy kandydatów. Obecnie kaucja wynosić 15 EUR na każdego posła wybranego do rady gminy. Wcześniej wysokość kaucji ustalana była na podstawie liczby mieszkańców na obszarze administracyjnym danej gminy. Listy kandydatów nie

---

12 P. Osóbka, *Saeima Parlament…*, s. 41-42.

13 *Pašvaldības domes vēlēšanu likums*, Latvijas Vēstnesis, 10, 25.01.1994, https://likumi.lv/ta/id/57839-pasvaldibas-domes-velesanu-likums [dostęp: 10.08.2021].

14 *Grozījumi Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likumā*, Latvijas Vēstnesis, 250, 29.12.2020, https://likumi.lv/ta/id/319869-grozijumi-republikas-pilsetas-domes--un-novada-domes-velesanu-likuma [dostęp: 10.08.2021].

15 *Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums*, Latvijas Vēstnesis, 119C, 22.06.2020, https://likumi.lv/ta/id/315654-administrativo-teritoriju-un-apdzivoto-vietu-likums [dostęp: 10.08.2021]. Ustawa została przyjęta przez Saeimę 10 czerwca 2020 r., a dwanaście dni później, 22 czerwca ustawa została podpisana przez prezydenta Egilsa Levitsa. Była to najbardziej kontrowersyjna poważna reforma ustawodawcza ostatnich lat: podczas dyskusji nad ustawą zgłoszono ponad 800 poprawek, a ostre debaty zarówno na posiedzeniach komisji Saeimy, jak i na posiedzeniach plenarnych trwały ponad 120 godzin. Nowa ustawa weszła w życie już po wyborach samorządowych 1 lipca 2021 r. Była to druga znacząca reorganizacja łotewskich samorządów w ciągu nieco ponad dziesięciu lat – pierwszą była reforma z 2008 r., która zmniejszyła liczbę jednostek administracyjnych z 548 do 118 (9 miast i 109 powiatów).

mogą być zgłaszane przez stowarzyszenia, a jedynie przez zarejestrowane partie polityczne, zarejestrowane zrzeszenia partii politycznych oraz koalicje partii politycznych. Zmieniają się takę godziny pracy lokali wyborczych w głosowaniu przedterminowym. Obecnie są one otwarte w poniedziałek (od 16.00 do 20.00), w czwartek (od 9.00 do 16.00) oraz w piątek (od 13.00 do 20.00) w tygodniu poprzedzającym dzień wyborów.

3. Czynne i bierne prawo wyborcze

W wyborach parlamentarnych czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom Łotwy, którzy w dniu wyborów ukończyli 18 lat i posiadają zdolność do czynności prawnych. Obywatele Łotwy i państw członkowskich Unii Europejskiej w wieku powyżej 18 lat, którzy zameldowali się w miejscu zamieszkania na terytorium administracyjnym odpowiedniego samorządu co najmniej 90 dni przed dniem wyborów, mają prawo do udziału w wyborach samorządowych. Głosować mogą również ci, którzy są zarejestrowani jako właściciele nieruchomości należących do danej gminy[16].

Tzw. „nieobywatele" – osoby zamieszkałe na terytorium Łotwy, ale nieposiadający obywatelstwa Łotwy ani innego państwa, głównie przedstawiciele mniejszości rosyjskojęzycznej, którzy przybyli do łotewskiej SRR w okresie ZSRR, a po odzyskaniu przez Łotwę niepodległości nie uzyskali obywatelstwa Łotwy[17] – nie mają prawa głosować w wyborach parlamentarnych, nawet jeśli mają status stałego rezydenta. Mogą jednak uzyskać prawo do głosowania, jeśli przejdą proces naturalizacji i zostaną obywatelami[18]. „Nieobywatele" również nie mają możliwości głosowania w wyborach samorządowych na Łotwie (w przeciwieństwie do Estonii).

W przypadku biernych praw wyborczych ograniczenia również są szerokie, i wynikają (częściowo) z dziedzictwa sowieckiego. Ramy regulacyjne oprócz wymogu wieku (na posła może być wybrana osoba, która w dniu wyborów ma ukończone 21 lat) oraz posiadania obywatelstwa Łotwy, wskazują na kilka istotnych kwestii. Przede wszystkim kandydaci na posłów do Saeimy muszą być członkami

---

[16] W celu skorzystania z możliwości głosowania korespondencyjnego w okręgu, gdzie wyborca jest właścicielem nieruchomości, musi on najpierw się zarejestrować w tym okręgu. Jest to możliwe drogą elektroniczną poprzez stronę Urzędu ds. Obywatelstwa i Migracji lub w gminie, w której wyborca deklaruje nieruchomość, ibidem.

[17] Obywatelstwo Łotwy przywrócono jedynie tym osobom, które posiadały je przed 16/17 czerwca 1940 r., oraz ich potomkom; G. Feldman, *Culture, State, and Security in Europe: The Case of Citizenship and Integration Policy in Estonia*, „AMERICAN ETHNOLOGIST", vol. 32, 2005, nr 4, s. 676-694; R. Simonian, *The Russian Diaspora in the Baltic Countries*, „RUSSIAN POLITICS & LAW", vol. 42, 2004, nr 4, s. 67-88.

[18] Na Łotwie na podstawie ustawy o obywatelstwie z 1995 r. naturalizacją objęto dotychczas niemal 150 tys. osób. Od 2004 r. uproszczona procedura umożliwiała nadanie obywatelstwa dzieciom nieobywateli urodzonym na Łotwie, jeśli ich rodzice wyrażą taką prośbę. Początkowo wymagany był wniosek od obojga rodziców, a od 2013 r. – jedynie od jednego z rodziców. Obecnie nieobywatele stanowią nieco ponad 237 tys. osób, co wynosi ok. 11% mieszkańców Łotwy.

zarejestrowanej partii politycznej lub koalicji partii. Partie (zarówno jeśli składają listy kandydatów na posłów samodzielnie, jak i w koalicji) muszą zostać założone nie później niż rok przed wyborami do Saeimy i liczyć co najmniej 500 członków (500 członków w przypadku koalicji). Dodatkowo osoby nie mogą być umieszczane na listach kandydatów na posła, jeśli: 1. zostały pozbawione zdolności do czynności prawnych; 2. zostały skazane za przestępstwo; 3. odbywają karę w więzieniu; 4. są chore psychicznie. Ponadto ograniczenia odnoszą się do 1. osób należących do organów służb bezpieczeństwa państwa, wywiadu lub kontrwywiadu ZSRR, Łotewskiej SRR lub innego państwa lub 2. tych które po 13 stycznia 1991 r. działały w Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego (Komunistycznej Partii Łotwy) i innych tego typu. Według Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (OBWE), zasada ograniczająca bierne prawo wyborcze osobom, które popełniły umyślne przestępstwa (niezależnie od wagi przestępstw) jest nieproporcjonalna i powinna zostać zmieniona . Ograniczenia prawa do kandydowania w wyborach były też kilkakrotnie kwestionowane przez sąd, ale jak dotąd Sąd Konstytucyjny utrzymał legalność tych ograniczeń. Jednak w 2006 r. Trybunał orzekł, że ograniczenia te były nieproporcjonalne dla byłego oficera KGB Jurisa Bojārsa, mając na uwadze jego obywatelską postawę i zaangażowanie w procesie odzyskania niepodległości przez Łotwę , jednak w dalszym ciągu Sąd uznał zasadność ograniczeń dla kandydujących. Niektórzy eksperci wskazują, że spis agentów KGB Łotewskiej SRR na Łotwie jest niekompletny i częściowy oraz, że w niektórych przypadkach brak jest bezpośrednich dowodów na charakter działań tych osób. Dlatego stosowanie prawa w tej kwestii może być arbitralne lub selektywne .

Od 2006 r. kandydaci nie muszą podawać swojej narodowości i stanu cywilnego. Tworzenie list kandydatów przez partie polityczne lub koalicje zwykle uwzględnia pochodzenie kandydata, ale nie zawsze listy odpowiadają faktycznemu miejscu zamieszkania kandydatów. Ogólnie można powiedzieć, że w ciągu ostatnich 15 lat skład Saeimy odzwierciedlał strukturę społeczeństwa łotewskiego.

Zgłaszanie list kandydatów na posłów na do Saeimy odbywa się od 80 do 60 dni przed dniem wyborów. Listy kandydatów na posłów mogą składać zarejestrowane partie i koalicje partyjne do CKW. Partie składają również program przedwyborczy, którego długość nie może przekraczać 4000 znaków (jest on publikowany bezpłatnie i udostępniany obywatelom w lokalach wyborczych). Każdy kandydat musi również złożyć oświadczenie o znajomości języka narodowego oraz pisemne potwierdzenie, że nie podlega ograniczeniom prawa kandydowania określonym w ustawie. Wraz ze złożeniem listy wyborczej partie muszą wpłacić kaucję w wysokości 1400 euro na konto depozytowe CKW. Listę należy przesłać zarówno w formie elektronicznej, jak i papierowej. Jeśli partia nie zdobędzie przynajmniej 2% głosów w wyborach, traci swój depozyt.

Każda partia lub koalicja partii mogą wystawić maksymalnie 115 kandydatów. Na przykład w 13. wyborach do Saeimy zarejestrowanych zostało 1461 kandydatów na 16 listach partyjnych. Liczba ta była nieznacznie mniejsza niż liczba zgłoszonych kandydatów ze względu na brak spełnienia wymogów formalnych

przez niektórych kandydatów. Zgłoszone listy kandydatów, programy wyborcze, informacje o kandydatach oraz statystyki są dostępne są na stronie internetowej 13. Saeimy. Co ciekawe, we wspomnianych wyborach 68% kandydatów stanowili mężczyźni, a 32% – kobiety, podobnie jak cztery lata wcześniej (w 2014 r. 67% kandydatów stanowili mężczyźni, a 33% kobiety). Średnia wieku kandydatów wyniosła 46,5 roku.

4. Głosowanie z wyprzedzeniem

Od 2014 r. na Łotwie istnieje możliwość głosowania do Saeimy z wyprzedzeniem (w przeciwieństwie do wyborów do PE i samorządowych)[19]. Wyborcy, którzy z różnych powodów nie mogą zagłosować w dniu wyborów, mogą oddać karty z zaznaczonym głosem do przechowania w wybranych lokalach wyborczych trzy dni przed dniem wyborów. Ich karty zostają następnie dołączone do wszystkich głosów oddanych w wyborach. Lokale wyborcze, w których można oddać karty do głosowania na przechowanie, są tworzone w miastach i gminach, w których, zgodnie z przepisami ordynacji wyborczej Saeimy, zarejestrowanych jest co najmniej 7.500 uprawnionych do głosowania. W gminach, w których liczba wyborców przekracza 20.000, lokale wyborcze należy zorganizować w taki sposób, aby na pełne 20.000 uprawnionych do głosowania przypadał jeden lokal wyborczy. Określone godziny pracy lokali wyborczych można znaleźć na stronie CKW[20]. W wyborach do Saeimy 13. kadencji w wyborach z wyprzedzeniem głosowało niemal 34 tys. czyli ponad 2% wyborców. Spośród nich, 34 głosujących skorzystało z możliwości zmiany swojego głosu w dniu wyborów, przewidzianej w ordynacji wyborczej.

5. Głosowanie w lokalu wyborczym

Wybory do Saeimy odbywają się jednego dnia. W dniu głosowania lokale wyborcze na Łotwie i na całym świecie są otwarte dla wyborców od 7.00 do 20.00 czasu lokalnego. Wyborca może znaleźć lokale wyborcze w swojej gminie lub okręgu wyborczym na stronie internetowej CKW (www.cvk.lv). Może też uzyskać dzwoniąc pod numer telefoniczny CKW. W dniu wyborów pracodawcy udzielają swoim pracownikom czas wolny, a żołnierzom udziela się urlop na czas potrzebny do głosowania.

W lokalu wyborczym każdemu wyborcy wydaje się komplet kart do głosowania zawierający listy kandydatów zgłoszonych do okręgu wyborczego oraz kopertę do głosowania opatrzoną pieczęcią danej komisji lokalu wyborczego. CKW zaleca wyborcom sprawdzenie, czy karta do głosowania zawiera pieczęć właściwego okręgu wyborczego. Zabrania się oddzielnego wydawania kart do głosowania. Wyborca może postawić znak „+" przy nazwisku kandydata (co wyraża jego szczególne poparcie na określonego kandydata), skreślić imię lub nazwisko kandydata (jeżeli go nie popiera) lub pozostawić kartę do głosowania bez zaznaczenia (wtedy

[19] J. Ikstens, *Brīvas un godīgas vēlēšanas…,* s. 104-106.

[20] Godziny pracy lokali wyborczych podczas wyborów parlamentarnych w 2018 r.: 3.10 (środa) – 17.00-20.00; 4.10 (czwartek) – 9.00-12.00; 5.10 (piątek) – 10.00-16.00.

jego głos liczony jest jako głos oddany na partię). Ten proces skutecznie przesuwa kandydatów „w górę" lub „w dół" listy partyjnej, choć nadal liczy się tylko jako jeden głos na jedną partię lub koalicję. Wyborca umieszcza kartę z listą kandydatów, na którą oddał głos w kopercie, a potem osobiście wkłada zapieczętowaną kopertę do głosowania do urny wyborczej w obecności członka komisji.

Jeżeli wyborca uszkodził kartę do głosowania lub kopertę do głosowania przed włożeniem karty do głosowania do koperty, wydawana jest nowa koperta lub nowy zestaw kart do głosowania. Wyborca musi jednak potwierdzić pisemnie, że otrzymał duplikat (ta adnotacja pojawia się również w protokole z przebiegu głosowania). Jednocześnie karta do głosowania jest nieważna, jeżeli: jest rozdarta, pochodzi z innego okręgu wyborczego lub znajduje się w kopercie bez pieczęci właściwej dla komisji lokalu wyborczego.

Procedura umożliwia również głosowanie za pomocą pełnomocnika, jeżeli wyborca nie może podpisać się na liście z powodu niepełnosprawności fizycznej (pełnomocnikiem nie może być członek komisji wyborczej). W takim przypadku, w obecności wyborcy, zgodnie z jego instrukcjami, kartę do głosowania albo listę wyborców podpisuje członek rodziny wyborcy lub inna osoba, która go reprezentuje. W spisie wyborców powinna znaleźć się adnotacja na ten temat.

Karty do głosowania z kandydatami znajdują się także przy wyjściu z lokalu wyborczego. Mają one na celu umożliwienie wyborcy, w razie potrzeby, zabranie ze sobą karty z listą, na którą wyborca głosował i sporządzenia kompletu kart do głosowania. Ma to zapewnić wyborcy tajność (po wyjściu z lokalu nikt nie widzi, jak głosował wyborca, gdyż posiada wszystkie karty do głosowania).

6. Głosowanie podczas pandemii COVID-19

Od czasu decyzji WHO o stanie pandemii COVID-19 na Łotwie przeprowadzono przedterminowe wybory samorządowe w Rydze (2020) oraz wybory samorządowe w pozostałych gminach w kraju (2021). Pierwsze z nich z powodu koronawirusa były kilkakrotnie przekładane. Odbyły się dopiero pod koniec sierpnia 2020 r. Wpływ pandemii na wybory miał podwójny charakter: techniczny i polityczny. Aspekt techniczny dotyczył ścisłych wytycznych epidemiologicznych w lokalach wyborczych. Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów dotyczącego środków ostrożności w czasie pandemii COVID-19, określono podstawowe wymagania. Rekomendacje dotyczyły sposobu organizacji lokali wyborczych, działań podejmowanych przez komisje wyborcze oraz zachowań wyborców. M.in. uwzględniono:

- zakaz organizacji lokali wyborczych w budynkach i zakładach opieki medycznej i społecznej;
- określenie maksymalnej dopuszczalnej liczby wyborców, którzy mogą jednocześnie przebywać w pomieszczeniu (nie mniej niż 4 m² na jedną osobę) oraz konieczność zachowania 2 m odległości między osobami;
- umieszczenie informacji o środkach bezpieczeństwa, których należy przestrzegać podczas przebywania w lokalu wyborczym;
- obowiązek zakrywania ust i nosa;

- umieszczenie środka do dezynfekcji rąk w widocznym i dostępnym dla wyborców miejscu;
- zachęcanie wyborców do używania swoich długopisów – w przypadku ponownego użycia długopisów należy je zdezynfekować przed ponownym wydaniem ich wyborcom;
- zorganizowanie miejsc dla obserwatorów wyborów (utrzymanie 2 m odległości między miejscami dla obserwatorów);
- umieszczanie kosza na śmieci oraz pojemnika do utylizacji materiałów higienicznych w każdym lokalu;
- zapewnienie wentylacji pomieszczeń i wietrzenie przez co najmniej 15 minut nie rzadziej niż raz na godzinę;
- czyszczenie powierzchni (stołów, klamek, podłokietników krzeseł) środkami dezynfekcyjnymi
- zapewnienie co najmniej trzech pracowników rezerwowych dla każdego lokalu wyborczego (w przypadku gdy któryś z członków komisji zostanie objęty kwarantanną);
- zapewnienie członkom i pracownikom komisji lokalu wyborczego środków ochrony indywidualnej na czas pracy lokalu wyborczego.

Posiadanie maseczki w lokalach wyborczych było obowiązkowe. Wyjątkiem mogły być osoby z zaburzeniami ruchu lub zdrowia psychicznego, a także dzieci wyborców poniżej 7 roku życia. Wyborcy musieli tymczasowo zdjąć maseczkę pokazując swoją twarz przy okazaniu dokumentu tożsamości. W lokalu wyborczym wyborcy musieli zachować odległość 2 metrów. Komisje lokalu wyborczego określiły również maksymalną liczbę wyborców, którzy mogą jednocześnie przebywać w pomieszczeniu. Alternatywną metodę głosowania przewidziano dla wyborców okręgów Ādaži i Jēkabpils, którzy mieli możliwość głosowania bez wysiadania z samochodu w tzw. zewnętrznych lokalach wyborczych. W takim wypadku podczas głosowania w pojeździe mogła znajdować się tylko jedna osoba. Z tej opcji nie mogli skorzystać wyborcy w samoizolacji lub kwarantannie domowej w związku z COVID-19.

Aspekt polityczny dotyczył wpływu pandemii na udział w wyborach i preferencje polityczne wyborców. W sondażu przedwyborczym zleconym przez CKW w marcu 2021 r. 52% respondentów wskazało, że COVID19 nie miał wpływu na decyzję o głosowaniu. Jednak ponad jedna trzecia respondentów przyznała wtedy, że pandemia COVID-19 negatywnie wpłynęła na ich decyzję o uczestnictwie w wyborach, a ponad połowa respondentów w wieku powyżej 64 lat wahała się co do udziału w głosowaniu ze względu na bezpieczeństwo i zdrowie w czasie pandemii[21]. Stan wyjątkowy na Łotwie został zniesiony 7 kwietnia 2021 r., ale wiele ograniczeń obowiązywało jeszcze w maju i czerwcu. W efekcie frekwencja wyborcza

[21] SKDS, *Vēlētāju attieksmju pētījums 2021 LR pilsoņu aptauja 2021.gada marts*, https://www.cvk.lv/uploads/files/Dokumenti/Atskaite_CVK_032021.pdf [dostęp: 22.08.2021].

w wyborach samorządowych w czerwcu 2021 r. wyniosła 34%. Ponadto pandemia wywarła istotny wpływ na nastroje społeczne i stosunek wobec partii rządzących. Wyniki badań „Łotewskiego Barometru" (SKDS) w marcu 2021 r. wskazywały, że 72% respondentów jest niezadowolona z działań rządu w związku z pandemią, a 70% ankietowanych uważało sytuację gospodarczą za złą. W rezultacie wielu niska frekwencja w wyborach mogła być spowodowana względami bezpieczeństwa, jak i niechęcią do decydentów i ogólnym niezadowoleniem z sytuacji gospodarczej w państwie.

7. Głosowanie poza lokalem wyborczym

Wyborcy, którzy z powodu złego stanu zdrowia nie mogą przybyć do lokalu wyborczego oraz ich opiekunowie, są uprawnieni do głosowania w swoim miejscu zamieszkania. Wniosek o możliwość głosowania w domu należy składać w okresie od 5 dni przed dniem wyborów do dnia wyborów w najbliższym lokalu wyborczym osobiście lub za pośrednictwem przedstawiciela. Można go również wysłać pocztą tradycyjną lub e-mailem – w takim przypadku musi on być podpisany bezpiecznym podpisem elektronicznym. We wniosku należy podać imię i nazwisko, numer PESEL, powód głosowania w domu, dokładny adres, pod który musi przybyć komisja wyborcza oraz numer telefonu. Aby głosować w miejscu, wyborca musi przebywać się w okręgu wyborczym, w którym jest zarejestrowany. W takim przypadku w dniu wyborów komisja lokalu wyborczego udaje się do wyborców, którzy złożyli wniosek o głosowanie w domu. Biorąc pod uwagę, że nie jest możliwe określenie dokładnej godziny przybycia komisji, wyborców zachęca się do wyrozumiałości i pobytu pod wskazanym we wniosku adresem. W czasie wyborów do Saeimy w 2018 r. z tej możliwości skorzystało 16685 osób, co stanowiło 1% wyborców.

Podczas wyborów samorządowych w 2021 r. z tej procedury mogli skorzystać także wyborcy z powodu złego stanu zdrowia, znajdujący się w samoizolacji lub kwarantannie w związku z COVID-19. Po przybyciu na miejsce wyborcy komisja wyborcza kontaktowała się z wyborcą telefonicznie i uzgadniała sposób głosowania:

1. w pomieszczeniu z wyborcą – wtedy komisja prosiła wyborcę o podpisanie spisu wyborców i wydawała materiały do głosowania, wyborca natomiast wypełniał kartę do głosowania, wkładał do koperty, którą zaklejał i wrzucał do urny;
2. na zewnątrz – w takim wypadku członek komisji wyborczej umieszczał materiały wyborcze przy drzwiach wejściowych wyborcy, oddalając się od nich w odległości dwóch metrów; następnie wyborca otwierał drzwi, zabierał karty do głosowania i kopertę, wchodził do mieszkania, gdzie dokonywał wyboru, podpisywał listę wyborców; po czym otwierał drzwi i wrzucał kartę do głosowania do urny.

Regulamin zaleca, że do wyborcy powinni udać się członkowie komisji wyborczej, którzy zostali zaszczepieni przeciwko COVID-19. Jeśli nie zostali jednak zaszczepieni muszą oni nosić maseczkę, kombinezon, gumowe rękawice i okulary.

W szpitalach i zakładach opieki społecznej głosowanie zapewnia się we współpracy z kierownictwem placówki, z zachowaniem środków ochrony zdrowia ustalonych przez placówkę. Głosować poza lokalem wyborczym mają także możliwość żołnierze służący w operacjach i misjach międzynarodowych w Mali (wcześniej również w Afganistanie), a także na osoby odbywający karę pozbawienia wolności. W takich miejscach organizuje się specjalne miejsca do głosowania. Wyborca, który chce głosować w zakładzie karnym musi złożyć wniosek do Administracji Więziennej nie później niż trzy dni przed dniem wyborów. W tej sytuacji Administracja Więzienna ustala, czy osoba, która chce głosować w zakładzie karnym spełnia wymagania określone w ustawie (jest obywatelem Republiki Łotewskiej, ukończyła 18 lat), a następnie rejestruje zgłoszenie i przystępuje do czynności związanych z organizacją wyborów w zakładzie karnym.

8. Głosowanie poza granicami kraju

Według rejestru wyborców z początku 2021 r. za granicą mieszkało łącznie ok. 149.500 łotewskich wyborców. Wyborcy, którzy w czasie wyborów przebywają za granicą, mogą oddać głos w jednym z zagranicznych lokali wyborczych w dniu wyborów lub ubiegać się o głosowanie korespondencyjne. Lokale wyborcze za granicą zwykle zlokalizowane są w przedstawicielstwach dyplomatycznych Łotwy. W wyborach parlamentarnych w 2018 r. zorganizowano 21 lokali wyborczych w Stanach Zjednoczonych, 19 w Wielkiej Brytanii, a ponadto w Australii, Austrii, Azerbejdżanie, Białorusi, Belgii, Brazylii, Czechach, Danii, Egipcie, Francji, Grecji, Gruzji, Estonii, Indiach, Islandii, Włoszech, Izraelu, Irlandii, Japonii, Nowej Zelandii, Kanadzie, Kazachstanie, Korei, Rosji, Chinach, na Litwie, w Luksemburgu, Meksyku, Mołdawii, Holandii, Norwegii, Polsce, Portugalii, Finlandii, Hiszpanii, Szwajcarii, Turcji, na Ukrainie, Węgrzech, w Uzbekistanie, Niemczech, Szwecji i Zjednoczonych Emiratach Arabskich.

Wyborcy zwykle mieszkający za granicą, ale którzy w dniu wyborów będą na Łotwie, mogą głosować w dowolnym lokalu wyborczym na Łotwie. W spisie wyborców umieszcza się adnotację poświadczającą udział w wyborach, tak aby wyborcy ci nie mogą głosować dwa razy.

Głosowanie za pomocą poczty jest dostępne jedynie dla osób mieszkających za granicą, które z różnych powodów nie mogą głosować w lokalu wyborczym. Wnioski o głosowanie drogą pocztową należy składać z wyprzedzeniem w którejkolwiek placówce misji dyplomatycznej Łotwy, która organizuje głosowanie korespondencyjne (w 36 ambasadach Republiki Łotewskiej), osobiście lub wysyłając wniosek pocztą tradycyjną lub elektroniczną na adres CKW. Informacje o procedurze glosowania korespondencyjnego można uzyskać dzwoniąc do CKW lub na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych Łotwy. Osoba składająca wniosek osobiście musi przedstawić dokument tożsamości i go podpisać (w przypadku wniosku składanego e-mailem musi on być podpisany bezpiecznym podpisem elektronicznym). We wniosku należy wskazać imię, nazwisko, numer

PESEL, adres e-mail, na który, po akceptacji listy kandydatów CKW prześle informacje i materiały wyborcze.

Po złożeniu wniosku CKW sprawdza, czy osoba wnioskująca znajduje się w rejestrze wyborców i ma prawo uczestniczyć w wyborach. CKW wpisuje do rejestru wyborców informację o adresie elektronicznym, na który należy przesłać link z informacjami i materiałami do głosowania. Link ten przesyłany jest wyborcy nie później niż 20 dni przed dniem wyborów. Jeżeli w spisie wyborców widnieje informacja, że dana osoba nie jest uprawniona do udziału w wyborach lub wyborca przekroczył termin rejestracji do głosowania korespondencyjnego, CKW prześle wyborcy informację o odmowie.

Materiały do głosowania korespondencyjnego zawierają wszystkie list kandydatów zarejestrowanych w okręgu wyborczym, a także informacje o sposobie głosowania. Do oddania głosu wyborca potrzebuje: dwie koperty pocztowe – jedna większa, druga mniejsza, znaczki, drukarki do wydrukowania kart do głosowania, dwóch kartek A4. Po otrzymaniu e-maila z CKW wyborca musi wydrukować jedną kartę do głosowania spośród wszystkich kart do głosowania – tę, która odpowiada liście kandydatów, na których chce oddać swój głos. Kartę do głosowania można pozostawić pustą lub postawić na niej znak „+" oznaczając kandydatów, których wybory wyborca popiera bądź skreślić kandydatów, których wyboru wyborca nie popiera. Następnie wybraną kartę do głosowania należy umieścić w pierwszej – mniejszej kopercie. Koperta musi być zaklejona i umieszczona w większej kopercie. Ponadto druga koperta musi zawierać odręczne podpisane oświadczenie wyborcy, że głosuje osobiście (wzór oświadczenia zostanie przesłany wyborcy wraz z materiałami wyborczymi), a także informacje o wyborcy (imię, nazwisko i numer w wykazie wyborców). Na większej kopercie należy zaznaczyć, że zawiera ona kopertę wyborczą. Należy ją wysłać do komisji wyborczej w miejscu zamieszkania (informacja ta zostanie przesłana w e-mailu wysłanym przez CKW).

Co istotne, koperta z kartą do głosowania musi być wysłana z zagranicy. Przesyłki pocztowe, które przychodzą z łotewskim stemplem pocztowym lub dla których będzie informacja, że zostały dostarczone do urzędu pocztowego na Łotwie, nie będą otwierane i nie będą liczone.

Jeżeli wyborca oddał głos korzystając z procedury głosowania korespondencyjnego, ale chciałby ponownie zagłosować, może to zrobić osobiście w dniu wyborów lub w głosowaniu przedterminowym w lokalu wyborczym na Łotwie. W takim przypadku elektroniczna lista wyborców wskaże, że wyborca oddał głos w lokalu wyborczym, a jego głos oddany korespondencyjnie nie będzie liczony.

W czasie wyborów do parlamentu w 2018 r. z możliwości głosowania korespondencyjnego skorzystało 431 wyborców, czyli 0,32% liczby wyborców zarejestrowanych za granicą.

Lokale wyborcze mogą być zorganizowane również na statkach pływających pod banderą łotewską, zarejestrowanych w Republice Łotewskiej. Aby skorzystać z tej możliwości, armator musiał złożyć wniosek do Centralnej Komisji Wyborczej o powołanie lokalu wyborczego i komisji lokalu wyborczego nie później niż 60 dni

przed dniem wyborów. W 13. wyborach do Saeimy nie otrzymano takiego wniosku o powołanie komisji wyborczej na statku.

Wyborcy oddający swoje głosy w lokalach wyborczych ustanowionych za granicą lub na statkach, otrzymują karty do głosowania zawierające listy kandydatów zgłoszonych w okręgu ryskim, a ich głosy są dodawane do innych głosów oddanych w okręgu ryskim.

W programie współpracy z diasporą na lata 2021–2023 wśród zadań znajduję się promocja zaangażowania diaspory w wybory poprzez: poprawę i ułatwienie możliwości rejestrowania do głosowania korespondencyjnego zagranicą, przygotowanie zaproszeń do głosowania i ich rozpowszechnienie, udostępnienie materiałów informacyjnych dotyczących procedur głosowania korespondencyjnego i głosowania zagranicą. Oczekuje się, że dzięki ich realizacji w następnych wyborach do Saeimy weźmie udział przynajmniej 50 tys. wyborców zarejestrowanych zagranicą (w 2018 r. zagłosowało 32 tys. wyborców co stanowiło 24% uprawnionych). Ponadto opozycyjna partia Związków Zielonych i Rolników wezwała do umożliwienia osobom mieszkającym za granicą, które głosują korespondencyjnie w wyborach do Saeimy wybrać okręg wyborczy, w którym ich głosy będą liczone. Obecnie wyborcy zagranicą nie mają możliwości głosowania na kandydatów reprezentujących okręg wyborczy, z którego wyjechała dana ludność.

9. Skład, sposób powoływania członków, kadencja, struktura wewnętrzna i organizacja działania

W organizację wyborów do Saeimy zaangażowane są trzy szczeble komisji wyborczych – CKW, miejskie i gminne komisje wyborcze, a także komisje lokali wyborczych w kraju i za granicą. W 2018 r. na Łotwie działało 119 miejskich i gminnych komisji wyborczych oraz 1078 komisji lokali wyborczych, w tym 121 lokali wyborczych z siedzibą za granicą.

9.1. Centralna Komisja Wyborcza

Centralna Komisja Wyborcza (CKW) jest stałą i wybieralną instytucją państwową, do której zadań należy przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Saeimy, Parlamentu Europejskiego, wyborów samorządowych oraz referendów i innych. Jej działalność reguluje ustawa „O Centralnej Komisji Wyborczej”[22], ale wiele odniesień do jej organizacji i działania można znaleźć w prawie wyborczym Saeimy, Parlamentu Europejskiego, rad gminy, ustawie o referendach, o miejskich i powiatowych komisjach wyborczych oraz komisjach do lokali wyborczych. Za dzień utworzenia instytucji można uznać 20 lipca 1922 r., kiedy ówczesny Sejm Konstytucyjny ogłosił powołanie CKW do przeprowadzenia 1. wyborów do Saeimy. Z kolei po odzyskaniu niepodległości po raz pierwszy CKW została powołana 8 grudnia

[22] *Par Centrālo vēlēšanu komisiju*, Latvijas Vēstnesis, 8, 20.01.1994, https://likumi.lv/doc.php?id=57703 [dostęp: 24.08.2021].

1992 r. Pierwszym przewodniczącym został Atis Kramiņš. Zgodnie z ustawą Saeima tworzy CKW nie później niż sześć miesięcy od pierwszego posiedzenia – np. 12. wybory do Saeimy odbyły się 4 października 2014 r., a nowy skład CKW został powołany 12 marca 2015 r. Obecna CKW została wybrana 21 marca 2019 r., a jej przewodniczącą jest Kristīne Bērziņa.

Do najważniejszych zadań CKW należą:

- zapewnienie jednolitego i prawidłowego stosowania ordynacji wyborczej do Saeimy, ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, ordynacji wyborczej do rad gmin i rad powiatu, a także referendów oraz kontrolowanie prawidłowego wdrażania tych przepisów;
- informowanie i edukowanie wyborców i mieszkańców Łotwy w zakresie procedury i przebiegu wyborów, referendów i inicjatywy ustawodawczej;
- podejmowanie decyzji, wydawanie zarządzeń oraz opracowywanie instrukcji dotyczących przygotowania i przeprowadzenia wyborów, referendów i inicjatywy ustawodawczej;
- ustalanie podziału środków przyznanych przez państwo lokalnym komisjom wyborczym;
- koordynowanie i kierowanie pracami lokalnych komisji wyborczych;
- publikowanie wstępne i oficjalne wyniki wyborów.
- opracowanie propozycji wyborów, referendów i propozycji ustaw mających na celu poprawę aktów prawnych;
- rozpatrywanie otrzymanych skarg dotyczących przygotowania i przeprowadzenia wyborów, referendów itp.;
- rozpatrywanie i uchylanie niezgodnych z prawem decyzji innych komisji wyborczych.

CKW składa się z dziewięciu członków, z których Saeima wybiera Przewodniczącego i siedmiu członków oraz jednego członka spośród sędziów Sądu Najwyższego na posiedzeniu plenarnym. Na pierwszym posiedzeniu CKW wybiera ze swojego grona Zastępcę Przewodniczącego i Sekretarza w głosowaniu tajnym. Przewodniczący, Zastępca Przewodniczącego i Sekretarz to członkowie zawodowi pracujący w pełnym wymiarze czasu pracy. Saeima może odwołać członka z CKW na wniosek nie mniej niż 10 deputowanych Saeimy lub w przypadku pisemnej rezygnacji członka CKW. Z kolei członek CKW wybrany spośród sędziów Sądu Najwyższego może zostać odwołany tylko przez Sąd Najwyższy. Kadencja CKW trwa cztery lata.

9.2. Komisje wyborcze

Oprócz CKW na Łotwie istnieją jeszcze dwa szczeble komisji wyborczych. Są to miejskie (na poziomie regionów i dużych miast) i gminne (w mniejszych miastach i gminach) komisje wyborcze oraz komisje lokali wyborczych (nie ma komisji na poziomie okręgów). Zgodnie bowiem z ustawą o miejskich i gminnych

komisjach wyborczych i komisjach lokali wyborczych[23] przy wyborach do Saeimy, Parlamentu Europejskiego, samorządów i referendach, w miastach i gminach powołuje się odpowiednie komisje wyborcze składający się z 7 do 15 członków (średnio miejskie i gminne komisje wyborcze mają po 7 członków).

Komisja wyborcza (miejska lub gminna) działa jako stała instytucja samorządu terytorialnego przez całą jego kadencję (4 lata). Kadencja komisji wyborczej kończy się z dniem powołania przez nowo wybraną radę samorządu nowej komisji wyborczej. Działalność komisji wyborczych jest finansowana z budżetu państwa. Przewodniczącego komisji wyborczej i pozostałych członków komisji wyborczej wybiera właściwa rada samorządu terytorialnego w ciągu trzech miesięcy po wyborze rady. Prawo do nominowania swoich przedstawicieli mają zarejestrowane partie polityczne lub stowarzyszenia zarejestrowanych partii politycznych; grupa przynajmniej dziesięciu wyborców oraz członkowie rady właściwego samorządu. Aby ubiegać się o udział w komisji lokalu wyborczego osoba: *1) musi znać język łotewski na wysokim poziomie; 2) musi posiadać co najmniej średnie wykształcenie ogólnokształcące; 3) nie jest posłem do Parlamentu Europejskiego, Saeimy lub rady miejskiej lub rady powiatu; 5) nie jest członkiem innej komisji wyborczej lub komisji wyborczej.*

Komisje wyborcze:

- kontrolują, czy wszystkie lokale wyborcze są właściwie wyposażone;
- udzielają pomocy komisjom lokali wyborczych w zakresie dostarczenia środków transportu, łączności i innych środków technicznych oraz bezpieczeństwa;
- określają lokale wyborcze, w których odbywa się głosowanie przedterminowe;
- przekazują komisjom lokali wyborczych karty do głosowania, koperty i inne materiały wyborcze;
- rozpatrują skargi i wnioski dotyczące decyzji i działalności komisji lokali wyborczych;
- przedstawiają CKW raport z wykorzystania środków finansowych.

Komisje lokali wyborczych są odpowiedzialne za przeprowadzenie procedury głosowania i liczenie głosów w dniu wyborów. Są ustanawiane tymczasowo co najmniej 40 dni przed wyborami i składają się z 5 do 7 członków mianowanych przez odpowiednie miejskie i gminne komisje wyborcze. Członków komisji lokalu wyborczego wybiera miejska lub gminna komisja wyborcza. Wybierani są kandydaci, którzy otrzymają największą liczbę głosów, przy czym liczba głosów nie może być mniejsza niż bezwzględna większość głosów obecnych członków miejskiej lub gminnej komisji wyborczej. W przypadku podobnego podziału głosów decyduje głos przewodniczącego komisji wyborczej.

---

[23] *Pašvaldības vēlēšanu komisiju un vēlēšanu iecirkņu komisiju likums*, Latvijas Vēstnesis, 77, 19.05.1995, https://likumi.lv/ta/id/35108-republikas-pilsetu-un-novadu-velesanu-komisiju-un-velesanu-iecirknu-komisiju-likums [dostęp: 10.08.2021].

9.3. Prawa przysługujące członkom i ich zadania

W dniu wyborów o godzinie 7.00 przewodniczący lub sekretarz komisji wyborczej w obecności pozostałych członków komisji sprawdza, czy urny wyborcze są puste, a następnie pieczętuje je. Przewodniczący jest również odpowiedzialny za *utrzymanie* porządku w lokalu wyborczym podczas wyborów, w tym dopilnowanie, aby aby w lokalu wyborczym lub w promieniu 50 metrów od wejścia do budynku, nie doszło do naruszenia prawa do głosowania, niepokojów publicznych i agitacji wyborczej. Przewodniczący jest także odpowiedzialny za zabezpieczenie i przechowywanie dokumentów, materiałów i mienia, którymi dysponuje komisja danego lokalu wyborczego.

Członek komisji wyborczej sprawdza lub skanuje dokument tożsamości wyborcy i upewnia się, że znajduje się on w elektronicznym rejestrze wyborców. Po sprawdzeniu, czy dana osoba jest uprawniona do głosowania, członek komisji wpisuje imię i nazwisko oraz numer identyfikacyjny wyborcy w spisie wyborców. Następnie wyborca podpisuje listę wyborców, potwierdzając otrzymanie kompletu kart do głosowania oraz kopertę do głosowania.

Niezwłocznie po zamknięciu lokalu wyborczego członkowie komisji plombują urny wyborcze, zamykają spisy wyborców i przygotowują pomieszczenie do liczenia głosów. Przed otwarciem urny wyborczej komisja odnotowuje w protokole liczbę głosów otrzymanych, wykorzystanych i niewykorzystanych kopertach do głosowania oraz o liczbie wyborców. Niewykorzystane materiały do głosowania są pakowane, tak aby nie przeszkadzały w liczeniu głosów. Następnie urny wyborcze otwiera się pojedynczo, a koperty do głosowania są liczone. Jeżeli w urnie wyborczej znajdują się karty do głosowania, które nie zostały włożone do kopert do głosowania, są one unieważniane i zapakowywane. Podobnie jest w przypadku kopert, które zawierają więcej niż jedną kartę do głosowania i jeżeli te karty do głosowania mają różne oznaczenia. Członkowie komisji rozstrzygają kwestie ważności kart większością swoich głosów. W przypadku równej liczby głosów decyduje głos przewodniczącego komisji. Po przeliczeniu głosów ważnych, komisja sporządza protokół liczenia głosów w dwóch egzemplarzach. Wszystkie materiały muszą być zapakowane i opieczętowane. Następnie, w trybie określonym przez CKW, komisja przekazuje CKW wszystkie materiały wyborcze. Po upływie 10 dni od zwołania nowo wybranej Saeimy wszystkie karty do głosowania są niszczone, a po ogłoszeniu wyników wyborów wszystkie protokoły komisji wyborczych są deponowane w Archiwum Państwowym. Zgłaszający listy kandydatów mają prawo zapoznać się z protokołem liczenia głosów i zakwestionować ten protokół poprzez przedstawienie swoich zastrzeżeń CKW w terminie trzech dni roboczych od podjęcia decyzji o zatwierdzeniu wyników. W takim wypadku CKW rozpatruje skargę i podejmuje decyzję w terminie trzech dni. Od decyzji CKW można się odwołać w sądzie w ciągu trzech dni od jej przyjęcia.

10. Finansowanie i jego kontrola

Kwestie prowadzenia kampanii wyborczych i limitów wydatków reguluje ustawa o finansowaniu organizacji politycznych[24]. Organizacja polityczna (partia) lub zrzeszenie organizacji politycznych (partii), które zgłosiły listę kandydatów na posłów w wyborach do Saeimy w pięciu okręgach, może skorzystać z kwoty nieprzekraczającej przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto z roku poprzedniego publikowanego przez Centralne Biuro Statystyczne, stosując współczynnik 0,0004 na każdego wyborcę w poprzednich wyborach do Saeimy. Na każdym terytorium gminy istnieje limit zasobów finansowych, które partie polityczne mogą wykorzystać na cele kampanii. Wydatki na kampanię przedwyborczą obejmują zarówno łączne wydatki partii, jak i indywidualne wydatki kandydata. Oznacza to, że jeśli partia lub zrzeszenie partii planuje działać na całym terytorium Łotwy, maksymalna kwota dla celów kampanii wynosi prawie 440 tys. EUR (dane na 2021 r.). Osoba fizyczna niezwiązana z partiami politycznymi może również prowadzić kampanię przedwyborczą we własnym imieniu. Może zawierać umowy związane z promocją własnego programu i publikacją reklam, a także pokrywać koszty z własnych funduszy. W odpowiedzi na znaczne nieprawidłowości w kampanii przedwyborczej 2006 r. wprowadzono prawne ograniczenia finansowania kampanii przez osoby trzecie. Obecnie osoba taka może przeznaczyć na kampanię wyborczą środki nieprzekraczające 15-krotną minimalną pensję miesięczną.

Ustawa stanowi, że każda zarejestrowana partia lub koalicja ma prawo do bezpłatnego korzystania z publicznej telewizji radia na Łotwie dla celów kampanii wyborczej oraz do zakupu reklam w mediach publicznych i prywatnych. Dostęp do mediów dla różnych partii i kandydatów jest stałym elementem opinii publicznej i przedmiotem debaty politycznej, gdyż w praktyce mniejsze siły polityczne mają mniejsze możliwości korzystania z reklam i czasu antenowego. Ponadto w okresie kampanii wyborczej media zainteresowane są udziałem głównych aktorów politycznych po to, aby zwiększyć oglądalność, a tym samym ograniczają udział reprezentantów mniejszych partii politycznych. Np. w 2006 r. kilka podmiotów zakwestionowało praktykę mediów publicznych w sądzie, jednak ten orzekł, że takie działanie mediów jest uzasadnione. Niemniej, jak wynikało z badań opinii publicznej, w tym okresie ponad 40% respondentów uważało, że media powinny w jednakowym stopniu traktować partie polityczne udostępniając czas antenowym różnym ugrupowaniom politycznym dając im tym samym większą szansę na wejście do parlamentu.

Należy pamiętać, że środowisko medialne na Łotwie jest mocno podzielone. Obok mediów w języku państwowym funkcjonuje wiele mediów w języku rosyjskim i to one okazały się bardziej odporne na naciski ze strony społeczeństwa obywatelskiego z zakresie zwiększania różnorodności promowania programów

[24] *Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likums*, Latvijas Vēstnesis, 114, 02.08.1995, https://likumi.lv/ta/id/36189-politisko-organizaciju-partiju-finansesanas-likums [dostęp: 20.08.2021].

i partii politycznych w tych mediach. Wynika to częściowo z preferencji osób rosyjskojęzycznych i ich tolerancji wobec tego rodzaju przekazu, jak również koncentracji mediów i ściślejszego związku między politykami i mediami rosyjskojęzycznymi na Łotwie. M.in. Nils Ušakovs, wieloletni mer Rygi, zanim objął to stanowisko był przedstawicielem oficjalnej rosyjskiej agencji informacyjnej ITAR-TASS na Łotwie oraz szefem rosyjskojęzycznego serwisu informacyjnego PBK, który jest częścią rosyjskiej grupy medialnej Baltic Media Alliance[25]. Podobnie parlamentarzysta Vjačeslavs Stepaņenko zajmował wcześniej stanowisko prawnika wspomnianej Baltic Media Alliance, a były radny Miasta Rygi Vadims Baraņņiks był również powiązany z PBK. Wielokrotnie zarzucano im, że wykorzystują swoje związki medialne do promocji działalności politycznej i partii, którą reprezentowali[26].

Istotną regulacją jest 30-dniowy zakaz prowadzenia płatnych kampanii w mediach przed wyborami (w dniu wyborów i dzień przed wyborami jakakolwiek agitacja są zabroniona.) Skłania to strony przemyślenia swoich strategii komunikacyjnych, zastępując intensywne kampanie telewizyjne z innymi formami komunikacji. Z zakazu do pewnego stopnia korzysta partia rządząca, gdyż to ona zawsze pozostaje w kręgu głównych zainteresowań mediów bez względu na etap kampanii wyborczej. Wykorzystanie Internetu stworzyło warunki dla bardziej bezpośredniej i częstszej komunikacji partii i kandydatów ze społeczeństwem, co częściowo rekompensuje istniejące ograniczenia kampanii nałożone na tradycyjne media. Zarówno partie jak i poszczególni politycy w ostatnich latach coraz częściej korzystają z komunikacji poprzez sieci społecznościowe. Materiały wyborcze są również często zamieszczane w Internecie, co pozwala na zapoznanie się z programem wyborczym szerokiemu gronu zainteresowanych.

Instytucją odpowiedzialną za monitorowanie dochodów partii politycznych i wydatków w czasie kampanii wyborczych, ujawnianie ewentualnych naruszeń podczas kampanii wyborczych, a także informowanie opinii publicznej o (nie)przestrzeganiu przez partie limitów wydatków na kampanię jest Urząd ds. Zapobiegania i Zwalczania Korupcji (KNAB). KNAB ma prawo do monitorowania wydatków na kampanię każdej ze stron i zawieszenia jej kampanii, jeśli uzna, że limity zostały naruszone. Organizacje (partie) polityczne, które przedłożyły swoje listy kandydatów w czasie wyborów, w terminie 30 dni po wyborach składają odpowiednie dokumenty o swoich wydatkach w czasie kampanii wyborczej do KNAB. W niniejszym oświadczeniu partie wskazują wszystkie dochody i wydatki, które powstały w okresie od 120 dnia przed wyborami do dnia wyborów w odniesieniu do reklam w telewizji, radiu i prasie (publicznych i prywatnych), w Internecie oraz w lokalach i miejscach publicznych (placach, skwerach, ulicach, mostach i innych), niezależnie od własności. Następnie KNAB dokonuje weryfikacji deklaracji dochodów

[25] A. Dimants, *Krievijas masu mediji Latvijā*, „ACTA PROSPERITATIS" 2010, nr 1, s. 28-40.

[26] m.in. podczas wyborów do Sejmu w 2006 r. i wyborów samorządowych w 2009 r., ibidem, s. 31.

i wydatków wyborczych oraz w terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia oświadczeń. O swoich wnioskach informuje opinię publiczną.

Długotrwałe reformy w dziedzinie finansowania partii i kampanii przedwyborczych od 2004 r. (akcesja do UE) doprowadziły do bardziej skutecznego egzekwowania naruszeń w kwestii finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, m.in. zapobiegania niejawnym kampaniom przedwyborczym i zaangażowaniu stron trzecich w finansowanie kampanii. Wraz z monitorowaniem kampanii przedwyborczych przez większym udziałem organizacji pozarządowych reformy te doprowadziły do znacznego ograniczenia naruszeń w przeciągu ostatnich 17 lat.

11. Efektywność działania

W przeważającej części łotewski system wyborczy działa poprawnie. Wybory odbywają się w sposób profesjonalny, a administracja wyborcza cieszy się dużym zaufaniem społecznym. Od 2004 r. nie zaobserwowano żadnych protestów na dużą skalę w związku z organizacją wyborów do Saeimy. Uczestnicy mogą swobodnie działać w konkurencyjnym i pluralistycznym środowisku, w którym na ogół szanowane są podstawowe wolności. Ramy prawne są kompleksowe i stanowią wystarczającą podstawę dla wyborów. Administracja wyborcza pracuje na wszystkich szczeblach terminowo i profesjonalnie i generalnie ma zaufanie interesariuszy. Wyborcom oferowane są różne możliwości głosowania, takie jak: wczesne głosowanie i głosowanie za granicą[27]. Od 1991 roku Łotwa jest reprezentowana w Stowarzyszeniu Europejskich Urzędników Wyborczych (ACEEEO) działającym na rzecz zapewnienia niezależności wyborów, wymiany informacji dotyczących wyborów i procesów politycznych między urzędnikami wyborczymi, ekspertami i naukowcami w celu wspierania wolnych, demokratycznych i uczciwych wyborów w państwach członkowskich. Group of States against Corruption (GRECO) także wskazuje na sukcesywne postępy Łotwy w realizacji zaleceń w zakresie przeciwdziałania naruszeniom wyborczym[28].

Jednocześnie dowodzi się, że niektóre zasady, takie jak ograniczenia dotyczące kandydatów i partii mogą być niezgodne ze zobowiązaniami OBWE oraz międzynarodowymi standardami demokratycznych wyborów. Oprócz wspomnianych kwestionowanych ograniczeń w zakresie biernego prawa wyborczego, wątpliwości budzą też zasady dotyczące równości i powszechności wyborów. Podczas gdy informacje o wyborcach były dostępne w formatach dla osób niedowidzących lub dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej i niepełnosprawności intelektualnej, materiały w językach mniejszości narodowych nie były powszechnie dostępne.

---

[27] OSCE, *Latvijas Republikas 2018. gadas 6. oktobra parlamenta vēlēšanas DICB, Vēlēšanu izvērtēšanas misijas. Gala atskaite, 17.01.2019, Warszawa, https://www.osce.org/files/Latvia%202018%20parliamentary_final%20report_LTV.pdf* [dostęp: 11.08.2021].

[28] GRECO, *Fourth Evaluation Round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*, 1.08.2017, https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680735150 [dostęp: 25.08.2021].

Efektywnym narzędziem mogą być nowe technologie wykorzystywane na każdym etapie procesu wyborczego. Jest to coraz bardziej powszechne i obecnie niemal na całym świecie. Jednak na Łotwie do tej pory zmiany z zastosowaniem nowych technologii w systemie wyborczym były raczej kosmetyczne (CKW była raczej sceptyczna wobec zmian). Dlatego też miały one niewielki wpływ na przebieg wyborów. Korzystnym rozwiązaniem było wprowadzenie elektronicznego rejestru wyborców. Począwszy od wyborów samorządowych 5 czerwca 2020 r. wyborcy mieli możliwość oddania głosu w dowolnym lokalu wyborczym w swoim okręgu wyborczym za okazaniem paszportu lub dowodu osobistego (do 2021 r. obywatele mogli głosować tylko w lokalu, w którym byli zarejestrowani)[29]. Ponadto istnieje możliwość zmiany okręgu wyborczego w serwisie elektronicznym OCMA lub osobiście poprzez złożenie stosownego wniosku. Każdy wyborca może znaleźć lokale wyborcze w swoim okręgu wyborczym na stronie internetowej CKW, a okręgi wyborcze – w serwisie OCMA. Dzięki internetowej ewidencji wyborcy mogli posługiwać się zarówno paszportem, jak i dowodem osobistym jako dokumentem wyborczym do rejestracji w lokalach wyborczych. Członkowie komisji wyborczych w lokalu wyborczym za pomocą urządzenia mobilnego skanowali kod kreskowy lub kod QR paszportu lub dowodu osobistego wyborcy, aby upewnić się, że wyborca jest zarejestrowany na odpowiedniej gminnej liście wyborców i ustalić, czy oddał głos już. Jeżeli okazało się, że wyborca oddał już głos w innym lokalu wyborczym, głosowanie zostało anulowane i nie było liczone. W przypadku problemów technicznych wyborca umieszczał głos w osobnej kopercie rejestracyjnej. W rezultacie 48% biorących udział w głosowaniu uznało, że internetowy rejestr wyborców był wygodny i nie sprawiał trudności[30].

12. Wnioski

Analiza działania systemu wyborczego oraz zmian prawnych w tej kwestii wskazuje na to, że w ciągu ostatnich kilkunastu lat poczyniono znaczne postępy w zakresie ulepszaniu ram regulacyjnych procesu wyborczego poprzez zdefiniowanie miejsca i roli instytucji odpowiedzialnych za organizacje procesu wyborczego, a także ograniczenia naruszeń wyborczych. Chociaż dyskusje na temat ram normatywnych i mechanizmów wyborów do Saeimy toczą się z różną dynamiką od lat dziewięćdziesiątych, od czasu odzyskania niepodległości przez Łotwę, nie dochodziło do poważnych naruszeń procedura, a wszyscy aktorzy polityczni i społeczeństwo zgodnie akceptowali wyniki wyborów. Wyjątkiem były wybory do Saeimy

---

[29] Do tej pory wyborca posiadający specjalny dokument do głosowania mógł zagłosować w dowolnym lokalu wyborczym na Łotwie lub za granicą, otrzymując pieczątkę w owym dokumencie, która służyła jako gwarancja przeciwko ponownemu głosowaniu. Do tej pory ta procedura stwarzała możliwość naruszeń wyborczych, gdyż w wyborach do Saeimy notowano przypadku kupowania głosów. Niestety takie przypadki nadal nie są sporadyczne.

[30] SKDS, *Vēlētāju attieksmju pētījums 2021. Pēcvēlēšanu aptauja Latvijas iedzīvotāju aptauja 2021.gada jūlijs,* https://www.cvk.lv/uploads/files/P%C4%93t%C4%ABjumi/Veletaju_attieksmju_petijums_CVK_072021.pdf [dostęp: 23.08.2021].

w 2006 r., których wyniki zostały zakwestionowane w sądzie na podstawie naruszeń w okresie przedwyborczych. Niemniej nawet powyższa sytuacja nie wzbudziła gwałtownych protestów i sprzeciwów społecznych. Wybory do Saeimy tradycyjnie są w centrum uwagi także społeczności międzynarodowej, głównie ze względu na kwestie obywatelstwa[31] i procesów integracyjnych po 1991 r. Brak obywatelstwa wśród wielu przedstawicieli mniejszości rosyjskojęzycznych (ok. 230 tys. mieszkańców na Łotwie) powoduje, że nie mogą oni uczestniczyć w wyborach w tym państwie. Tym samym są pozbawione praw realnego wpływu na proces decyzyjny na Łotwie. Władze państwa w obawie o utratę tożsamości i wpływy rosyjskie nie są skłonne do przyznania automatycznego obywatelstwa wszystkim mieszkańcom (procedurę taką stosuje się jednak wobec urodzonych na Łotwie dzieci nieobywateli). Dlatego również i obecnie w wyborach biorą udział obserwatorzy z ramienia OBWE, państw członkowskich UE, a także badacze i eksperci z innych państw. Jak dotąd Łotwa nie spotkała się z oceną braku praworządności.

W świetle oceny efektywności systemu proporcjonalnego to uważa się, że zawsze prowadzi on do systemu wielopartyjnego. W tym kontekście istotne znaczenie ma fragmentaryczność i niestabilność systemu partyjnego na Łotwie. Po 1991 r. średnia długość funkcjonowania rządu wynosiła kilkanaście miesięcy. Rządy koalicyjne i rozdrobniony politycznie parlament (zwykle 5-8 partii politycznych) stale musiał borykać się z kryzysami. Nowe partie zyskiwały relatywnie wysokie poparcie w wyborach, ale rzadko udawało im się długo utrzymać przy władzy i zdobyć stałe miejsce w polityce. Zwykle partie są małe i nie posiadają dużego potencjału politycznego. Łotwa od dawna ma najniższe w Unii Europejskiej wskaźniki udziału ludności w partiach politycznych. Nieco ponad 1% obywateli Łotwy jest członkami partii politycznej[32]. Z drugiej strony w społeczeństwach heterogenicznych narodowo i etnicznie system proporcjonalny jest relatywnie bardziej odpowiednie niż większościowy, który sprzyja większej polaryzacji i może przyczyniać się do dysharmonii społecznej. Niemniej na Łotwie, która po Związku Radzieckim odziedziczyła etnicznie i politycznie podzielone społeczeństwo, system proporcjonalny nie był w stanie go skonsolidować ani ujednolicić w ciągu ostatnich trzydziestu lat. Dlatego w tym okresie dochodziło do licznych protestów i masowych wystąpień, a których podstawą był brak reprezentacji interesów wszystkich grup społecznych

---

[31] Debata na temat obywatelstwa na Łotwie toczy się z przerwami od odzyskania przez nią niepodległości w 1991 r. Podczas gdy od tego czasu wprowadzono uproszczenia i złagodzono wymogi przyznania obywatelstwa, generalnie polityka w tym zakresie nie zmieniła obranego w latach dziewięćdziesiątych kursu, ze względu na sprzeciw partii konserwatywnych. Na Łotwie na podstawie ustawy o obywatelstwie z 1995 r. do tej pory naturalizacją objęto niemal 150 tys. osób. Od 2004 r. uproszczona procedura umożliwiała nadanie obywatelstwa dzieciom nieobywateli urodzonym na Łotwie, jeśli ich rodzice wyrażą taką prośbę. Początkowo wymagany był wniosek od obojga rodziców, a od 2013 r. – jedynie od jednego z rodziców. Obecnie nieobywatele stanowią 237 759 osób, co wynosi ok. 11% mieszkańców Łotwy.

[32] D. Auers, *Nepārtrauktība pārmaīnās? Latvijas pašvaldības pēc reģionālās reformas un pašvaldību vēlēšanām*, Ryga 2021.

w państwie. Niektórzy eksperci wskazywali również, że w państwach o stosunkowo niskiej kulturze politycznej, system proporcjonalny utrudnia konstruktywną współpracę między partiami w parlamencie, i w rezultacie prowadzi do niestabilności politycznej (rządy koalicyjne nie są tak stabilne jak rządy jednopartyjne i są mniej operacyjne z powodu wewnętrznych podziałów), a także przerzucaniem odpowiedzialności na partnera.

Istotnym problemem proporcjonalnego systemu wyborczego na Łotwie jest również to, że nie tworzy on bezpośrednich więzi między deputowanymi a wyborcami. Większość wyborców nie wie bowiem, kto ich reprezentuje w Saeimie lub uważa, że nikt ich tam nie reprezentuje (jest to szczególnie problematyczne w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego). Ponadto duże okręgi wyborcze nie pozwalają posłom na identyfikację ze swoimi wyborcami oraz współpracę z nimi. W badania sondażowych trzy czwarte Łotyszy przyznało, że jest niezadowolonych z komunikacji między wyborcami a posłami, którzy ograniczają swoje działania do okresu kampanii wyborczych[33]. Podważa to poparcie wyborców dla polityków i zwiększa nieufność wobec ich aktywności. Słabe powiązania między posłami a wyborcami oraz brak stałej współpracy są wynikiem proporcjonalnego systemu wyborczego, co oznacza również, że parlamentarzyści dysponują niewielką wiedzą na temat lokalnych problemów i nie potrafią ich uwzględnić w procesie legislacyjnym. Z badań wynika również, że partie polityczne zwykle koncentrują swoją działalność przedwyborczą w stolicy. Dlatego mają słabo rozwinięte struktury terytorialne poza większymi miastami. Wyborcy nie są w stanie pociągać swoich posłów do odpowiedzialności i wydaje im się, że posłowie mogą łatwo uniknąć odpowiedzialności, ponieważ nie odpowiadają przed obywatelami. M.in. te aspekty stały się podstawą do wprowadzenia poprawki o zakazie kandydowania w więcej niż jednym okręgu wyborczym.

II OBSZAR – Przeciwdziałania przestępczości w zakresie ochrony prawidłowości procesu wyborczego

1. Opinia publiczna dotycząca prawidłowości procesu wyborczego

Istotne wnioski na temat odbioru prawidłowości procesu wyborczego przez samych członków komisji dostarczają dane z badania sondażowego z 2019 r. Członkowie komisji lokalu wyborczego zwracali uwagę na korzyści płynące z udziału w komisji (zdobycie osobistego doświadczenia, możliwość nawiązania nowych kontaktów) oraz wady (niska płaca, niemal równe wynagrodzenie dla wszystkich członków komisji bez względu na pełnione przez nich funkcje). Niska płaca ograniczała nabór nowych kompetentnych pracowników (braki kadrowe zwłaszcza na obszarach wiejskich), wskazywano także na nieodpłatne szkolenia oraz brak zwrotu kosztów

[33] SKDS, *Attieksme pret Saeimas vēlēšanu sistēmu. Latvijas iedzīvotāju aptauja,* Ryga 2006.

dojazdu czy cateringu dla członków komisji. Wśród wyzwań wymieniano brak kompetencji językowych (potrzeba tłumaczy zwłaszcza w regionach koncentracji mniejszości narodowych np. Łatgalia) oraz niski poziom wsparcia technicznego (brak sprzętu, pomocy specjalistów IT, trudne w obsłudze programy, ograniczony zasięg internetu na obszarach wiejskich) w wyborach[34].

W społecznym odbiorze CKW wykonuje swoje obowiązki w przejrzysty sposób i publikuje na swojej stronie internetowej decyzje, instrukcje i informacje. Sesje są dostępne dla publiczności i mediów, dlatego do tej pory instytucja cieszyła się szerokim zaufaniem partii politycznych, społeczeństwa obywatelskiego i wyborców[35]. Jednak wielu Łotyszy nie jest zadowolona z funkcjonowania systemu wyborczego. Do tej pory był on szeroko i regularnie krytykowany, głównie ze względu na to, że sprzyjał powstawaniu niestabilnych rządów koalicyjnych[36]. Np. w 2006 r. tylko jedna czwarta populacji popierała system wyborów do Saeimy, a niemal połowa wolałaby system większościowy (48%) lub mieszany (43%)[37].

Jeden z najpoważniejszych problemów dotykających systemu wyborczego na Łotwie dotyczy niskiej frekwencji i zainteresowania obywateli wyborami. Dotyczy to również głosujących Łotyszy zagranicą. Im niższa frekwencja wyborcza, tym mniejsza legitymacja parlamentu i mniejszy autorytet parlamentu w relacjach z innymi instytucjami publicznymi. Np. po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r., w których wzięło udział tylko 30% uprawnionych do głosowania zaczęto dyskutować o kwestii wprowadzenia obowiązkowego udziału w wyborach. Zdecydowana większość Łotyszy odrzuca jednak taką możliwość[38].

Eksperci na Łotwie ostrożnie podchodzą także do poszerzania możliwości głosowania o nowe rozwiązania. Od czasu do czasu podnoszona jest kwestia wprowadzenia systemu e-głosowania w kontekście potrzeby zwiększenia frekwencji wyborczej. Obecnie na Łotwie ta metoda nie jest stosowana, jak to ma miejsce w sąsiedniej Estonii, głównie ze względu na brak bezpieczeństwa i tajności wyborów, oraz braku odpowiedniego systemu i oprogramowania. Niemniej ten

---

34 SKDS, *Vēlēšanu norises gaitas vērtējums, priekšlikumi vēlēšanu procesa pilnveidošanai*, 2019, https://www.cvk.lv/uploads/files/P%C4%81rskati/Atskaite_fokusgrupas_majaslapai.pdf [dostęp: 26.08.2021].

35 OSCE/ODHIR, *Republic of Latvia Parliamentary Elections 7 October 2006...*

36 F. Millard, *Electoral-System Change in Latvia and the Elections of 2010*, „COMMUNIST AND POST-COMMUNIST STUDIES" 2011, t. 44, nr 4, s. 309–318.

37 SKDS*, Attieksme pret Saiemas vēlēšanu sistēmu...*

38 Interesujące wyniki uzyskano podczas badań sondażowych w czerwcu 2021 r., w którym zapytano respondentów o ich postawę wobec przymusowego udziału w wyborach samorządowych. 21% ankietowanych poparło taką propozycję, ale 74% było przeciw. Ankietowanych zapytano również o sposoby zachęty do udziału w wyborach. 25% respondentów uznało, że odpowiednim sposobem mógłby być dodatkowy dzień urlopu, a 13% – loteria pieniężna dla osób, które zagłosowały. 59% respondentów wskazało, że nie popiera żadnego z tych rozwiązań, gdyż udział w wyborach jest prawem i obowiązkiem obywateli, które nie mogą być powiązane z korzyściami materialnymi, SKDS, *Vēlētāju attieksmju pētījums 2021...*

alternatywny sposób głosowania rozpatrywany jest również w kontekście zmniejszania wydatków niezbędnych do utrzymania lokali wyborczych. Z drugiej strony badacze wskazują, że zmiany mogą mieć odwrotny skutek i powodować spadek zadowolenia i zaufania wyborców, a w rezultacie obniżać frekwencję wyborczą. Niskie zaufanie społeczne do najważniejszych instytucji w państwie świadczy o niedostatkach demokracji na Łotwie. Badania opinii publicznej na Łotwie z grudnia 2020 r. wskazują, że to właśnie parlament i rząd cieszą się najmniejszym zaufaniem (odpowiednio 20% i 23%; w obu przypadkach spadek o 7 pkt. w porównaniu do stycznia 2020 r.). W niepodległej Łotwie (po 1991 r.) najniższe poparcie zanotowano w kwietniu 2010 r. – podczas poważnego kryzysu gospodarczego Saeimie ufało jedynie 7%, a gabinetowi Valdisa Dombrovskisa – 13%. Co ciekawe, badania z grudnia 2020 r. wskazywały także na najniższy od 2010 r. poziom zaufania do prezydenta – 39% (jeszcze w styczniu 2020 r. wynosił on 52%). Istotne są również różnice między grupami społecznymi: dwukrotnie wyższy poziom zaufania do głowy państwa charakteryzuje respondentów, którzy posługują się językiem łotewskim, niż respondentów z językiem rosyjskim. Ważną kwestią w tym względzie jest więc wzmocnienie zaufania obywateli do najważniejszych instytucji w państwie.

W wyborach do 13. Saeimy zagłosowało 54,5% uprawnionych, a w Łatgalii zamieszkiwanej przez mniejszości rosyjskojęzyczne i mniejszość polską – tylko 43,4%[39]. Według sondaży Centrum Badawczego SKDS najczęściej głosowały kobiety w wieku od 45 do 54 lat i powyżej 64 lat, respondenci z wyższym wykształceniem, pracownicy sektora publicznego, respondenci o średnich lub wysokich dochodach, a także mieszkańcy miasta Rygi i Vidzeme (frekwencja powyżej 60%). Wśród najczęściej wymienianych przyczyn bierności obywatele wskazywali: brak wiary w zmianę na lepsze, brak akceptowalnych kandydatów, brak zainteresowania polityką, praca, brak sensu udziału w wyborach. Ogólnie rzecz biorąc na frekwencję wyborczą wpływa szereg różnych czynników społeczno-ekonomicznych (populacja, mobilność ludności, rozwój gospodarczy państwa), politycznych (intensywność lub możliwość prowadzenia kampanii wyborczej, obietnice przedwyborcze), instytucjonalnych (system wyborczy, rejestracja, procedura głosowania zagranicą) oraz indywidualnych (wiek uprawnionych do głosowania, wykształcenie, zainteresowanie polityką, świadomość lub obowiązek obywatelski). Czynniki można również pogrupować według czasu ich oddziaływania: długoterminowe (system wartości, przynależność do określonej grupy społecznej, identyfikacja z określoną partią polityczną) i krótkoterminowe (ocena kandydatów, ocena wydarzeń polityczno-społecznych i gospodarczych, ocena realizacji programów politycznych przez partie). Wiele badań pokazuje, że czynniki długookresowe z czasem tracą na znaczeniu, natomiast wzrasta wpływ czynników krótkookresowych. O udziale w głosowaniu mogą zaważyć również takie kwestie jak możliwość wyboru lokali wyborczych, wygląd kart do głosowania, opcje zdalnego głosowania itp.

---

[39] CVK, *13. Saeimas vēlēšanas,* https://sv2018.cvk.lv/pub/Activities [dostęp: 30.08.2021].

Zjawisko niskiej frekwencji jest dość powszechne w wielu demokracjach w Europie. Sytuacja ta związana jest z określonym tłem społecznym, politycznym i kulturowym. Partycypacja w wyborach jest również dość silnie skorelowana z poziomem wykształcenia – osoby z wyższym wykształceniem są na ogół bardziej aktywne w wyborach, angażują się w działalność polityczną i obywatelską. Wiele zależy od publicznego postrzegania wyborów i ich wpływu na wynik polityki. Jeśli obywatele nie wierzą, że wyniki wyborów doprowadzą do istotnych zmian, maleje zainteresowanie polityką, co z kolei jest ujemnie skorelowane z frekwencją. Różnorodne elementy e-demokracji, dostępne technologie informacyjne i narzędzia nie rozwiązują w dużej mierze problemu niskiego udziału, ponieważ podstawowa architektura podziału władzy nie zmienia się znacząco. Ważniejsze są wspomniane wyżej względy historyczne, kulturowe, a także instytucjonalne. Potwierdza to estoński system e-głosowania – nie był on w stanie zapewnić znaczącego wzrostu frekwencji. Niemniej społeczeństwo estońskie ma bardziej proaktywną postawę obywatelską wobec państwa, co również korzystniej wpływa na aktywność wyborczą.

1.2 Wpływ możliwości głosowania na prawidłowość przeprowadzenia wyborów

Niemniej jedną z propozycji, która ma przynieść wzrost frekwencji, są wybory elektroniczne, przeprowadzone w sposób bezpieczny i nie budzący obaw o wiarygodność systemu wyborczego. Główną korzyścią byłaby możliwość głosowania dla osób, które w dniu wyborów nie mogą uczestniczyć w głosowaniu w lokalu wyborczym, w tym przebywają poza Łotwą. Podczas wyborów do 13. Saeimy (2018) w głosowaniu wzięło udział ogółem 54,6% uprawnionych do głosowania, w tym 23,7% wyborców zarejestrowanych za granicą w dniu wyborów[40]. Rekordowo niski poziom frekwencji odnotowano podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. - 30,12% uprawnionych do głosowania. Ponadto system ten mógłby pomóc w aktywizacji młodego pokolenia. W badaniu postaw wyborców zrealizowanego przez CKW w 2014 r., wskazano, że aktywność młodzieży poniżej 24. roku życia w wyborach do Saeimy była znacznie niższa niż w innych grupach wiekowych. W ankiecie młodzi ludzie, którzy nie uczestniczyli w wyborach argumentowali, że „nie widzą sensu w do głosowania" lub „byli za granicą". Z kolei ci, którzy głosowali jako uzasadnienie swojej aktywności wskazywali „obowiązek obywatelski", „chęć zmiany" i „poparcie dla partii"[41].

Doświadczenia innych państw w zakresie e-wyborów są zróżnicowane. Podczas gdy w sąsiedniej Estonii głosowanie elektroniczne odbywa się na różnych

---

[40] Ciekawy wniosek płynie z porównania frekwencji wyborczą za granicą w Estonii i na Łotwie. Łotwa posiada znacznie więcej lokali wyborczych za granicą (podczas ostatnich wyborów do Saeimy w 2018 r. było ich około 120) niż Estonia, gdzie również można głosować elektronicznie. W rezultacie frekwencja wyborcza za granicą jest mniej więcej taka sama w obu państwach. To pokazuje, że podejście Łotwy do tworzenia wielu lokali wyborczych za granicą było skutecznym sposobem na przyciągnięcie wyborców.

[41] CVK, *Vēlētāju attieksmju pētījums 2014. Latvijas iedzīvotāju aptauja,* 2014, https://www.cvk.lv/pub/upload_file/Petijumi/atskaite_CVK_102014.pdf [dostęp: 10.08.2021].

poziomach od 2005 r., niektóre państwa stosujące tą metodę ograniczyło ją lub z niej zrezygnowało. W Holandii skrytykowano tę metodę ze względu na kwestię tajności kodu źródłowego i raporty z oceny, a także brak weryfikowalności. W rzeczywistości doprowadziło to Holandię do powrotu do głosowania na papierze z ręcznym liczeniem głosów. Podobnie Norwegia wdrożyła ograniczony system głosowania internetowego w wyborach samorządowych, ale zrezygnowała z projektu ze względu na obawy dotyczące bezpieczeństwa i brak poprawy frekwencji. Wreszcie Wyspy Alandzkie planowały wprowadzanie systemu głosowania elektronicznego po raz pierwszy w październiku 2019 r. w wyborach parlamentarnych, ale nieoczekiwanie projekt został odwołany z powodu problemów wdrażania innowacji technologicznych[42].

Na Łotwie dyskusja na temat wprowadzenia głosowania elektronicznego trwa z różną dynamiką od lat 90. XX. W ostatnim czasie przybrała na intensywności. Jedna z propozycji Ministerstwa Ochrony Środowiska i Rozwoju Regionalnego dotyczyła możliwości głosowania przez Internet w referendach miejskich przed dniem głosowania (takie propozycje znalazły się w projekcie Ustawy o referendach samorządowych z 2018 r., z różną częstotliwością nad kwestią tą debatowano od 2013r.). W jego ocenie elektroniczne mogłoby być nie tylko zbieranie o wszczęciu referendum, ale także samo głosowanie, nie wykluczając możliwości głosowania tradycyjnego. Propozycje przewidywały, że aby oddać głos za pomocą elektronicznego systemu głosowania, konieczne byłoby zalogowanie się bezpiecznym podpisem elektronicznym. CKW ustalałaby liczbę wyborców głosujących elektronicznie w systemie rejestru wyborców. Po głosowaniu system automatycznie sprawdzałby, które osoby głosowały drogą elektroniczną, a które osobiście. W myśl ustawy wyborca miałby możliwość kilkukrotnej zmiany swojego głosu drogą elektroniczną, ale jedynie ostatni głos byłby liczony (takie rozwiązanie obowiązuje w Estonii). Gdyby głosujący głosował zarówno elektronicznie, jak i osobiście, liczyłby się tylko głos oddany osobiście. Każdy głos elektroniczny byłby oddzielony od tożsamości wyborcy i zanonimizowany, tak aby usunąć informacje identyfikujące wyborcę. Po oddzieleniu głosowania elektronicznego od tożsamości, ustalany byłby wynik głosowania elektronicznego. CKW przesyłałaby do komisji wyborczych protokół liczenia głosów. W przypadku wykrycia jakichkolwiek incydentów naruszenia integralności systemu (prób włamania do systemu głosowania i wpłynięcia na wyniki), wszystkie głosy elektroniczne zostałyby usunięte (o tym poinformowałby

---

[42] B. Jacobs, W. Pieters, *Electronic Voting in the Netherlands: from early Adoption to early Abolishment* , w: *Foundations of Security Analysis and Design V*, red. A. Aldini, Springer Science & Business Media 2009, s. 121-144; A. Trechsel, *Potential and challenges of e-voting in the European Union*, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament, 2016, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556948/IPOL_STU(2016)556948_EN.pdf [dostęp: 10.02.2021]; K. Szwed, *Głosowanie elektroniczne na Wyspach Alandzkich – idea bez pokrycia czy realny scenariusz?*, "Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2019, nr 4 (50), s. 13-31.

publicznie CKW), a wszyscy wyborcy zostaliby poproszeni o zagłosowanie w dniu wyborów osobiście[43].

Łotewskie Stowarzyszenie Otwartej Technologii (LATA) we współpracy z Uniwersytetem Łotewskim (UL) w 2020 r. zorganizowało konferencję, podczas której politycy i eksperci analizowali korzyści i wyzwania związane z wprowadzeniem wyborów w formie elektronicznej[44]. Posłanki Dace Bluķe (Dla Rozwoju/Za!), jak i Regīna Ločmele („Zgoda") wskazywały, że społeczeństwo jest dojrzałe do głosowania elektronicznego, a „zapotrzebowanie społeczeństwa na podpisy elektroniczne jest oczywiste, głosowanie zdalne jest potrzebne, zwłaszcza podczas pandemii, a także w związku z mobilnością ludzi, do której powrócimy po pandemii"[45]. W ocenie Ločmele referenda lokalne mogłyby być platformą testowania tego systemu głosowania, który zostałby wprowadzony na wszystkich szczeblach wyborów – w przyszłości mogłoby utorować drogę elektronicznym wyborom w wyborach lokalnych i do Saeimy. Taki system mógłby być wdrożony w 2023 r. i mógłby być finansowany w ramach środków UE.

Wielu ekspertów podkreśla, że Łotwa ma wszystkie warunki techniczne i organizacyjne do wprowadzenia głosowania elektronicznego. Posiada bardzo dobrą infrastrukturę, szeroko dostępny Internet (w tej kwestii Łotwa plasuje się na tym samym miejscu co Estonia, i wyżej niż Litwa[46]), bezpieczne IT i cieszy się relatywnie wysoką międzynarodową pozycją w zakresie e-zarządzania. Mimo, że Łotwa pozycjonowana jest nieco niżej niż Litwa i Estonia pod względem technologii cyfrowej, należy zauważyć wzrost w ostatnich latach[47]. Poprawa ta była wynikiem m.in. rozwoju z wykorzystaniem e-administracji oraz otwartych zasobów online. Np. w wyborach parlamentarnych wyborca ma prawo głosować w każdym lokalu wyborczym na Łotwie lub za granicą, niezależnie od miejsca zamieszkania lub pobytu. Muszą jedynie posiadać ze sobą dokument tożsamości. W ostatnich wyborach do parlamentu w 2018 r. do głosowania w lokalach wyborczych można było również użyć elektronicznych dowodów tożsamości (eID), pod warunkiem, że osoby te wcześniej złożyły wniosek o wydanie takiego dokumentu. Z tej możliwości

---

43 I. Helmane, V*ēlēšanas tiešsaistē – par un pret*, LV portāls, 19.10.2020, https://lvportals.lv/norises/321011-velesanas-tiessaiste-par-un-pret-2020 [dostęp: 10.08.2021].

44 LATA, *LATA un LU iestājas pret interneta vēlēšanām*, 13.10.2020, https://www.lata.org.lv/post/lata-un-lu-iest%C4%81jas-pret-interneta-v%C4%93l%C4%93%C5%A1an%C4%81m [dostęp: 10.08.2021].

45 Liepajniekiem.lv, *Eksperts: Vēlēšanās internetā jānodrošina balsu drošība un aizklātums, taču līdz šim nevienam nav izdevies to nodrošināt*, 14.10.2020, https://www.liepajniekiem.lv/zinas/sabiedriba/eksperts-velesanas-interneta-janodrosina-balsu-drosiba-un-aizklatums-tacu-lidz-sim-nevienam-nav-izde/ [dostęp: 10.08.2021].

46 European Commission, https://ec.europa.eu/eurostat/data/database [dostęp: 22.06.2021].

47 European Commission, *eGovernment Benchmark 2019: trust in government is increasingly important for people*, 8 March 2021, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2019-trust-government-increasingly-important-people [dostęp: 20.06.2021]; The Digital Economy and Society Index (DESI), https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi [dostęp: 28.06.2021].

w czasie wyborów skorzystało kilka tysięcy obywateli na Łotwie. Od 2023 r. eID będzie obowiązkowym dokumentem tożsamości zarówno dla obywateli, jak i osób niebędących obywatelami Łotwy. Tradycyjny dokument będzie opcjonalnym dokumentem tożsamości lub dokumentem podróży, z którego można korzystać podczas podróży do państw, w których dowód eID nie jest uznawany. W trakcie wdrażania jest procedura wykorzystania eID podczas wyborów. Podobnie jak dotychczas, wyborcy będą mogli oddać głos w dowolnym lokalu wyborczym, a jego udział zostanie odnotowana w elektronicznym rejestrze wyborców. System informujący jednocześnie wskaże, czy dana osoba ma prawo do głosowania i czy wyborca jeszcze nie głosował. Z inicjatywy CKW internetowy rejestr wyborców został po raz pierwszy wykorzystany w wyborach samorządowych w 2021 roku. Aby skorzystać z tego rozwiązania w wyborach do Saeimy w 2022 r., konieczne jest przyjęcie odpowiednich zmian w ustawie o ordynacji wyborczej do parlamentu oraz ustawie o rejestrze wyborców.

Podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r. doszło do awarii internetowego systemu danych[48]. Prawo wyborcze stanowi, że podczas głosowania do Parlamentu Europejskiego możliwe jest głosowanie w dowolnym lokalu wyborczym na Łotwie, jeśli lokal wyborczy, w którym wyborca jest zarejestrowany, oraz lokal wyborczy, w którym wyborca zdecydował się głosować, będą mogły wzajemnie zapewnić elektroniczną wymianę danych z list wyborców. W skutek awarii systemu nie było to możliwe, a problemów nie udało się szybko rozwiązać, dlatego we czwartek, 23 maja Saeima zaniepokojona obecną sytuacją i brakiem realizacji praw wyborców, poparła i zaakceptowała przedłożone przez opozycję (Związek Zielonych i Rolników oraz członka niezrzeszonego, Aldisa Gobzemsa) poprawki do ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, które przewidywały przedłużenie pracy lokali wyborczych do godz. 20.00 w piątek, 24 maja, tj. w ostatnim dniu głosowania przedterminowego (wcześniej godziny otwarcia lokali wyborczych w piątek były ustalane na 10-16.00)[49]. Koszt wydłużenia godzin pracy o cztery godziny w lokalach wyborczych oszacowano na 162 tys. EUR. W międzyczasie CKW poinformowała, że w tych wyborach głosowanie będzie możliwe tylko w lokalu wyborczym, w którym zarejestrowany jest uprawniony wyborca[50].

---

[48] *Latvija izvēlas savus pārstāvjus Eiropas Parlamentā*, LSM.lv, 25.05.2019, https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/latvija-izvelas-savus-parstavjus-eiropas-parlamenta.a320200/ [dostęp: 12.08.2021].

[49] *Traucējumu dēļ CVK aicina šodien iedzīvotājus doties vēlēt tikai uz savu iecirkni*, LSM.lv, 23.05.2019, https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/traucejumu-del-cvk-aicina-sodien-iedzivotajus-doties-velet-tikai-uz-savu-iecirkni.a320027/ [dostęp: 12.08.2021].

[50] Podczas tych wyborów odnotowano także inne naruszenia. Około połowa wyborców nie otrzymała powiadomień o lokali wyborczych PE, które miały trafić do 1,3 mln osób. Do OCMA wpłynęło ponad 120 skarg. Dostawca ogłoszeń wyborczych został ukarany grzywną w wysokości 10% wartości umowy, czyli niecałe 30 tys. EUR, V. Anstrate, E. Semjonova, *CVK: Aptuveni puse iedzīvotāju nav saņēmuši paziņojumus par EP vēlēšanu iecirkņiem*, LSM.lv, 15.05.2019, https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/cvk-aptuveni-puse-iedzivotaju-nav-sanemusi-pazinojumus-par-ep-velesanu-iecirkniem.a319082/

Awaria systemu informatycznego unaoczniła potrzebę intensyfikacji działań w kierunku innowacyjności i zastosowania nowych technologii w procesie wyborczym na Łotwie. Do tej pory niższy niż w Estonii czy na Litwie priorytet rozwoju technologii w agendzie rządu łotewskiego należy tłumaczyć brakiem woli politycznej i ramami regulacyjnymi, a także brakiem gotowości do ich wykorzystania przez rząd[51]. W rzeczywistości w czasie pandemii COVID-19 niezwykle trudno było zapewnić powszechne i równe prawa dostępu do Internetu wszystkim mieszkańcom. Podczas gdy udział gospodarstw domowych z dostępem do Internetu w 2020 r. osiągnął prawie 90% (w porównaniu z 2019 r. odsetek ten wzrósł o 4,3%), największy udział użytkowników Internetu miały regiony zurbanizowane (Ryga, Zemgale), a najmniejszy – Łatgalia, która jest jednocześnie najsłabiej rozwiniętym regionem Łotwy. Ponadto, podczas gdy 70% populacji Europy posiada podstawowe umiejętności cyfrowe, na Łotwie tylko 43% mieszkańców posiada takie kwalifikacje, a 24% deklaruje poziom wyższy[52]. Aby przyspieszyć cyfrową transformację łotewskiej gospodarki, ważne jest dalsze zwiększanie świadomości znaczenia cyfryzacji wśród obywateli, tak aby móc korzystać z pełnego zakresu korzyści jakie oferują technologie cyfrowe.

Kwestia głosowania online jest więc złożona i wiąże się z ryzykiem ograniczania bezpieczeństwa. Wprowadzenie elektronicznego systemu głosowania wymaga uzyskania opinii instytucji działających w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa informatycznego (m.in. Cert.lv). Ponadto ważne są aspekty związane z bezpieczeństwem. Sergejs Dolgopolovs, poseł socjaldemokratycznej partii Zgoda zwracał uwagę na konieczność zmiany systemu wyborczego w przypadku wprowadzenia nowej metody głosowania. Nie wiadomo też, jaki byłby stosunek wyborców do nowego systemu. Z kolei członkini partii Zjednoczenie Narodowe „Wszystko dla Łotwy!" – TB/LNNK Janīna Pakule-Kursīte akcentowała wyzwania związane z bezpieczeństwem informatycznym, w tym zagrożenie ingerencją aktorów zagranicznych w wolne wybory. Podobnego zdania są pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości, którzy wprost wskazują, że „wschodni sąsiedzi zawsze będą mieli więcej środków niż Łotwa", do tego aby zagrozić bezpieczeństwu Łotwy i wprowadzić chaos informacyjny. Istotne są również aspekty techniczne zastosowania głosowania elektronicznego. Np. osoby, które posiadają jedynie tradycyjny dowód osobisty miałyby ograniczony dostęp do głosowania. Dodatkowo głosowanie elektroniczne nie rozwiązuje problemu frekwencji wyborczej, o czym świadczą dane zarówno z Estonii, jak i Norwegii. Ogólnie rzecz biorąc rozwój technologiczny stwarza szerokie możliwości wyborczych innowacji, w które chętnie angażują się

[dostęp: 12.08.2021]; *Steigā pagarina balsošanas laiku piektdien; balsot varēs tikai savā iecirknī*, LSM.lv, 23.05.2019, https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/steiga-pagarina-balsosanas-laiku-piektdien-balsot-vares-tikai-sava-iecirkni.a320087/ [dostęp: 12.08.2021];

[51] A. Zabašta, P. Rivža, *Analysis of information and communication technology development in the Baltic Sea region states*, "Economic Science For Rural Development" 2010, no. 11, s. 37-44.

[52] European Commission, https://ec.europa.eu/eurostat/data/database [dostęp: 22.06.2021].

prywatne firmy, nieustannie poszukujące nowych możliwości rozwoju ekonomicznego i ciekawych wyzwań. Jednak wprowadzenie technologii do procesu wyborczego często ujawnia niedociągnięcia, które podważają wiarygodność procesu. Z tego powodu wielu urzędników i ekspertów sceptycznie ocenia możliwość wdrożenia innowacji na większą skalę. Dlatego Łotwa raczej nie pójdzie za przykładem Estonii, wprowadzając wybory internetowe, ponieważ są one drogie i nie zwiększają znacząco frekwencji. W tym przypadku sama Łotwa musi znaleźć swoją własną równowagę pomiędzy wiarygodnością procesu wyborczego a łatwością dokonywania aktu głosowania przez wyborców.

2. Prawne gwarancje dotyczące uczciwości wyborów

Nieuczciwe procesy wyborcze mogą poważnie podważyć zasady demokratycznego ustroju państwa zapisane w Satversme, w tym zasadę równych wyborów, zarówno w czasie głosowania, ale także w okresie przedwyborczym. Oceniając ograniczenie kampanii przedwyborczych w kontekście wolności wypowiedzi (art. 100 Satversme), Trybunał Konstytucyjny uznał, że ograniczenia kampanii przedwyborczych są konieczne do ochrony praw innych osób, ustroju demokratycznego, bezpieczeństwa publicznego, dobrobytu i wartości.

Zasady prowadzenia kampanii wyborczych przez partie polityczne reguluje ustawa o kampaniach przedwyborczych[53]. Okres kampanii przedwyborczej trwa od 120 dnia przed wyborami do dnia wyborów. Nadzór nad jej przebiegiem sprawuje KNAB, Krajowa Rada Mediów Elektronicznych (NELP), Policja Państwowa i Straż Miejska i inne, w zależności od rodzaju kampanii.

Przed rozpoczęciem kampanii wyborczej samorządy lokalne mogą wyznaczyć tereny do użytku publicznego, na których nie można ustawiać stołów, namiotów i innych do prowadzenia agitacji wyborczej. Dodatkowe zakazy w tym czasie mogą być nakładane przez gminy tylko w związku z nieprzewidzianymi sytuacjami. Ustawa zabrania również umieszczania materiałów przedwyborczych w miejscach publicznych w postaci szyldów, plakatów, tablic, bilbordów, reklam i innych, na budynkach instytucji państwowych i samorządowych, budynkach kościelnych i domach modlitwy, budynkach dworców komunikacji publicznej, budynkach zabytków architektury, o znaczeniu artystycznym i narodowym. Państwo i jego instytucje, a także spółki kapitałowe, w których państwo posiada więcej niż 50 procent udziałów, nie mogą uzyskiwać korzyści dzięki umieszczaniu materiałów przedwyborczych w miejscach publicznych. Jeżeli takie materiały w wymienionych miejscach się udostępnia, instytucja ta jest zobowiązana dać możliwość nabycia takich praw na tych samych warunkach innym działaczom, którzy tego chcą.

---

[53] *Priekšvēlēšanu aģitācijas likums*, Latvijas Vēstnesis, 199, 19.12.2012, https://likumi.lv/doc.php?id=253543 [dostęp: 19.08.2021].

W okresie kampanii wyborczej media zapewniają bezpłatny czas antenowy dla kandydatów i partii politycznych [54]. Biuletyny, książki, ulotki i inne publikacje przedwyborcze w formie drukowanej powinny zawierać wyraźną informację, że jest to reklama polityczna i który z działaczy za nią zapłacił. Na 60 dni przed dniem wyborów, a także w dniu wyborów, zabrania się rozpowszechniania w mediach elektronicznych przygotowanych komentarzy, wywiadów i relacji osób, które zostały zgłoszone jako kandydaci na posłów lub które publicznie zapowiedziały swój udział w wyborach. Media elektroniczne nie mogą również redagować, montować ani w inny sposób modyfikować programów i materiałów dotyczących kampanii przedwyborczych bez zgody odpowiedniej partii politycznej, zrzeszenia partii politycznych, kandydatów na posłów lub innych, które uczestniczą w takich programach. W dzień wyborów zakazane jest zamieszczanie materiałów przedwyborczych.

W dniu 26 sierpnia 2020 r. dziesięciu posłów Związku Narodowego, Nowej Partii Konserwatywnej oraz Nowej Jedności przedłożyła projekt uzupełnienia ustawy o kampaniach przedwyborczych o normę, zgodnie z którą „akcje przedwyborcze, których koszty zalicza się do wydatków, do których mają zastosowanie ograniczenia wysokości wydatków przedwyborczych określone w aktach normatywnych, będą prowadzone wyłącznie w języku państwowym". Przyczynkiem do wystąpienia z nowelizacją była agitacja wyborcza prowadzona w Rydze w dwóch językach (łotewskim i rosyjskim) przed przedterminowymi wyborami do rady miasta[55]. W myśl propozycji kampanie przedwyborcze musiałyby być prowadzone wyłącznie w języku łotewskim zarówno w publicznej, jak i komercyjnej telewizji i radiu, w czasopismach, w Internecie i w miejscach publicznych. Poprawki miałyby nie dotyczyć wydarzeń i spotkań oraz indywidualnych rozmów kandydatów z wyborcami, a jedynie materiałów reklamowych objętych limitem wydatków. Autorzy zmian wskazali, że niniejsza propozycja odnosi się do zapisu w Satversme, o tym, że językiem państwowym w Republice Łotewskiej jest język łotewski, a przyjęcie normy sprzyjałoby integracji mniejszości narodowych w środowisku łotewskim i spójności społeczeństwa. Propozycje miałyby wejść w życie z dniem 1 stycznia 2021 r., a więc obowiązywać w czasie kampanii przedwyborczej przed wyborami samorządowymi.

Już wcześniej dyskusja nad ograniczeniem możliwości użycia języków mniejszości narodowych (w tym rosyjskiego czy polskiego) w czasie kampanii przedwyborczych zyskała uwagę społeczności międzynarodowej. We wrześniu 2020 r. Dyrektor Biura Wysokiego Komisarza ds. Mniejszości Narodowych OBWE

---

[54] *Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu un to pārvaldības likums,* Latvijas Vēstnesis, 232, 01.12.2020, https://likumi.lv/ta/id/319096-sabiedrisko-elektronisko-plassazinas-lidzeklu-un-to-parvaldibas-likums [dostęp: 24.08.2021].

[55] S. Upleja, *Komisija noraida priekšlikumu par priekšvēlēšanu aģitāciju tikai latviešu valodā; būs jāskata Saeimā*, Delfi.lv, 4.11.2020, https://www.delfi.lv/news/national/politics/komisija-noraida-priekslikumu-par-prieksvelesanu-agitaciju-tikai-latviesu-valoda-bus-jaskata-saeima.d?id=52629565 [dostęp: 12.09.2021].

Christophe Camp w liście do Przewodniczącej Saeimy Ināry Mūrniece wezwał do odrzucenia poprawek: „Chociaż promowanie używania języka państwowego, w tym jego używania w kontekście wyborów, jest podstawą efektywnej integracji społeczeństwa, równie ważne jest zapewnienie, aby integracja nie naruszała praw językowych mniejszości" oraz „Międzynarodowe standardy gwarantują prawo mniejszości narodowych do prowadzenia kampanii przedwyborczych w ich ojczystym języku, zapewniając tym samym możliwości politycznego udziału mniejszościom narodowym"[56]. Ustawa przyciągnęła również uwagę Europeans Throughout the World (ETTW), która opowiedziała się za prawami wyborczymi obywateli mieszkającymi poza swoim krajem ojczystym, zapisanych w traktatach międzynarodowych i Karcie Praw Podstawowych UE[57].

Ostatecznie w listopadzie 2020 r. Komisja Administracji Publicznej i Samorządu Saeimy zagłosowała za odrzuceniem poprawki, wskazując, że wymóg prowadzenia kampanii przedwyborczych wyłącznie w języku państwowym nie przyczyni się do podniesienia znajomości języka państwowego wśród wyborców (powinno to być promowane innymi środkami, np. poprzez realizację odpowiedniej polityki edukacyjnej). Ponieważ celem kampanii przedwyborczej jest nakłonienie wyborców do udziału w ważnych dla kraju procesach politycznych takie narzędzie mogłoby zniechęcić część wyborców do udziału w wyborach. Komisja wskazała również na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który uznał za niewłaściwe podobne rozporządzenie w Turcji, które dopuszczało agitację tylko w języku tureckim. Kwestionowany projekt ustawy został również bardzo surowo oceniony przez Biuro Prawne Saeimy, swoje zastrzeżenia zgłaszały również KNAB, NELP i Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich[58].

3. Zagrożenia i ingerencje w procesy wyborcze

W czasie kampanii przedwyborczej kandydaci komunikują się z wyborcami za pomocą tradycyjnych mediów (szeroki zakres programów politycznych, w tym radiofonii i telewizji publicznej) oraz wykorzystują platformy mediów społecznościowych. Zwykle kampanie w mediach były dynamiczne i przestrzegano wolności słowa. Jednak kwestie związane z językiem i tożsamością często tworzyły podziały w dyskursie politycznym. Partie są powszechnie postrzegane w kategoriach etnicznych, a preferencje polityczne są skorelowane z językiem i grupą etniczną wyborcy.

---

[56] G. Laganovskis, *Aģitācija tikai latviski. Regulējumu gatavos nākamajām Saeimas vēlēšanām*, LV portāl , 11.03.2021, https://lvportals.lv/skaidrojumi/325780-agitacija-tikai-latviski-regulejumu-gatavos-nakamajam-saeimas-velesanam-2021 [dostęp: 21.08.2021].

[57] ETTW, *The Latvian case,* https://euromonde.eu/blog/the-latvian-case/?fbclid=IwAR2Q8ZpfszCJBKw91go2I1AERpk42LBoK6GLriKULMqHcHnq8zMlurpn4yc [dostęp: 21.08.2021].

[58] S. Upleja, *Līdz pašvaldību vēlēšanām negrozīs likumu par aģitāciju latviešu valodā; Eiropas latviešiem savs skatījums*, Delfi.lv, 10.03.2021, https://www.delfi.lv/news/national/politics/lidz-pasvaldibu-velesanam-negrozis-likumu-par-agitaciju-latviesu-valoda-eiropas-latviesiem-savs-skatijums.d?id=53007963 [dostęp: 21.08.2021].

Strach przed wpływami Kremla w proces wyborczy był jedną z sił napędowych kampanii politycznych w ostatnich latach. Sposoby wpływu Rosji na proces wyborczy na Łotwie uwzględniały najczęściej wpływ medialny i promowanie określonych narracji w czasie kampanii. Według wielu badań zdecydowana większość rosyjskojęzycznych rezydentów na Łotwie ogląda kanały telewizyjne kontrolowane przez Kreml, które są ogólnodostępne w kraju. Media rosyjskojęzyczne oddziaływały opiniotwórczo (krytykując łotewskich polityków czy przedstawiając rosyjski punkt widzenia) i budowały narracje o powiązaniach Łotwy z Rosją doprowadzając do eskalacji napięć wewnętrznych, co było z reguły łatwiejsze w okresie podwyższonej temperatury sporów politycznych okresu kampanii wyborczej. Z kolei mainstreamowe media na Łotwie zwykle marginalizował problemy osób rosyjskojęzycznych lub unikały tego tematu[59]. Badania przeprowadzone przed ostatnimi wyborami parlamentarnymi pokazują również, że media w języku rosyjskim (powiązane z Kremlem) nakierowywały łotewską publiczność na głosowanie na niektóre partie polityczne. Na przykład ośrodek badawczy DFRLab wskazywał na znaczny udział artykułów korzystnych dla socjaldemokratycznej partii Zgoda i Rosyjskiego Związku Łotwy (LKS) w mediach rosyjkojęzycznych[60]. I tak na przykład, niemal co szósty artykuł w Sputniku i Baltnews.lv (bezpośrednio powiązane z Kremlem, gdyż należą do rosyjskiej agencji Rossiya Segodnya) o wyborach na Łotwie dotyczył Zgody lub LKS. Ekspozycje tych partii były mniej widoczne w rosyjskojęzycznej wersji LSM.lv (nadawca publiczny) oraz w rosyjskojęzycznej wersji Delfi.lv, będącym największym prywatnym internetowym portalem informacyjnym na Łotwie. Dodatkowo, rosyjskojęzyczna wersja Sputnika publikowała 3 razy więcej artykułów w tematyce wyborów niż w wersji z językiem łotewskim.

Badacze wskazywali również, że media rosyjskojęzyczne finansowane przez Kreml wykorzystywały nieproporcjonalnie większą liczbę zdjęć w swoich relacjach o LKS niż media łotewskie (publiczne i niezależne). Była to druga najczęściej reprezentowana partia zarówno w Sputniku, jak i Baltnews.lv, pomimo faktu, że według sondaży partia ta miała bardzo niskie poparcie (poniżej 3%). Starano się więc uczynić partię bardziej widoczną dla rosyjskojęzycznych wyborców. Artykuły poświęcone Zgodzie pojawiały się we wszystkich mediach rosyjskojęzycznych, co jest logiczne, biorąc pod uwagę ich wiodącą pozycję w badaniach opinii publicznej. Z kolei Baltnews.lv krytycznie pisał o tej partii, starając się budować negatywny obraz tej partii i tym samym przekonywać na korzyść LKS.

W badaniach nie stwierdzono obecności agentów zagranicznych, którzy działaliby na niekorzyść Łotwy podczas wyborów, jednak do sporów politycznych

---

[59] DFRLab, *#ElectionWatch: The "Russian Factor" Government in Latvian Elections,* https://medium.com/dfrlab/electionwatch-the-russian-factor-in-latvian-elections-56d3f3270d66 [dostęp: 10.08.2021].

[60] DFRLab, *#ElectionWatch: Graphic Preference from Russian Media in Latvia*, 24.09.2018, https://medium.com/dfrlab/electionwatch-graphic-preference-from-russian-media-in-latvia-44853a34e9c4 [dostęp: 10.08.2021].

w trakcie kampanii wyborczych przyczyniają się tzw. pożyteczni idioci[61]. W walce o władzę partie oskarżają siebie nawzajem o współpracę z Rosją.

W czasie wyborów parlamentarnych w 2018 r. Policja Bezpieczeństwa (DP) otrzymała 84 ostrzeżenia przed wyborami i podczas wyborów o ewentualne naruszenia oszustw wyborczych i bezprawnego napływu wyborców. Łącznie otrzymano 28 sygnały o kupowaniu głosów, a dwa – za możliwe fałszowanie wyników wyborów. Z kolei 54 sygnały otrzymano jako całość za możliwe naruszenia wyborów. DP otrzymała również jeden wniosek o ewentualne naruszenie procesu wyborczego. DP poinformowała również, że uprzednio otrzymane zarzuty dotyczące rzekomego bezprawnego napływu wyborców zostały już zweryfikowane, a informacje nie zostały potwierdzone. Zakończono również kontrolę kilku sygnałów związanych z przebiegiem wyborów, ale nie ujawniono śladów przestępstwa. Z kolei KNAB otrzymało najwięcej raportów w dniu wyborów w aplikacji mobilnej KNAB („Zgłoś się do KNAB!") o możliwych naruszeniach kampanii przedwyborczej, a w dniu wyborów otrzymano 103 zgłoszeń. W dniu samego głosowania (6 października 2018 r.) doszło do ataku hakerskiego na popularny na Łotwie serwis społecznościowy Draugiem („Dla przyjaciół"). Nieznani sprawcy podmienili stronę główną portalu na stronę z rosyjską flagą, zdjęciami Władimira Putina oraz uzbrojonymi rosyjskimi żołnierzami. Wchodzących na stronę użytkowników witało także odegranie rosyjskiego hymnu. Szybko jednak udało się przywrócić prawidłowe funkcjonowanie strony głównej serwisu. Nie stwierdzono także wycieku żadnych danych należących do użytkowników. Duża popularność portali społecznościowych, nieświadomość użytkowników oraz brak odpowiedniej reakcji właścicieli portali na naruszenia powoduje, że social media są podatne na różnego rodzaju zagrożenia. Dziennikarze publicznej telewizji LTV ujawnili, że w dniu wyborów doszło także do drugiego i to bardziej niebezpiecznego ataku. Celem hakerów były sieci wewnętrzne łotewskiej administracji państwowej, w tym serwery CKW, która zbierała właśnie dane z obwodowych komisji wyborczych. Jak poinformowało CERT.LV, nie wiadomo czy za drugim z ataków hakerskich stały jakieś grupy wspierane przez obce państwo, ale na pewno był on skomplikowany, wymagał poważnej infrastruktury i dużej wiedzy technicznej. Więcej szczegółów na temat ataku nie podano[62].

Również podczas wyborów samorządowych do rady miasta Rygi w 2020 r. KNAB otrzymał ponad 350 zgłoszeń o nieprawidłowościach w czasie kampanii wyborczej. W jednym z tych przypadków KNAB skonfiskowało 11.000 egzemplarzy gazetki wyborczej wydanych z naruszeniem prawa wyborczego w Windawie (gazeta została sfinansowana przez nieznane osoby). Były to jednak drobne

---

[61] Propastop, *How much were the Latvian elections effected by foreign influencers?*, 16.10.2018, https://www.propastop.org/eng/2018/10/16/how-much-were-the-latvian-elections-effected-by-foreign-influencers/ [dostęp: 12.08.2021].

[62] M. Strzałkowski, *Łotwa: W dniu wyborów udaremniono atak hakerski*, Euractiv, 18.10.2018, https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/lotwa-udaremniono-atak-hakerski-w-dniu-wyborow/ [dostęp: 13.08.2021].

incydenty. Wybory te odbyły się w także w cieniu skandalu korupcyjnego, w którym urzędnicy KNAB prowadzili działania przeciwko byłemu burmistrzowi Rygi Nilsowi Ušakovsowi, który piastował to stanowisko w latach 2009-2019, wybrany z listy partii Zgoda. Ze względu na wewnętrzne spory i brak decyzyjności, Saeima zagłosowała za odwołaniem rady miasta Rygi, wskutek czego powołano tymczasową administrację do czasu nadzwyczajnych wyborów do rady miejskiej w sierpniu 2020 r.

Z informacji publikowanych przez KNAB wynika, że naruszenia są najczęściej związane z niezłożeniem oświadczeń o materiałach przedwyborczych i niezgodnością z prezentacją materiałów, niezgłoszeniem otrzymanych darowizn, niewskazaniem w deklaracji określonych rodzajów przychodów i wydatków. Z kolei NELP zwraca uwagę, że najczęściej identyfikowanymi naruszeniami kampanii wyborczej prowadzenie tajnych/ukrytych kampanii wyborczych (popularyzowanie lub oczernianie kandydatów) oraz ujawnianie w programach informacji, które ukazują w pozytywnym świetne określonych polityków czy partie polityczne. Ponadto niektóre stacje telewizyjne publikowały spotkania i wywiady z politykami, podczas których w niektórych przypadkach w tle umieszczane były elementy wizualne i hasła określonych politycznych (partii politycznych rozmówców). Zgodnie bowiem z aktami prawnymi oraz mając na uwadze konieczność zapewnienia uczciwych i konkurencyjnych warunków kampanii, umieszczanie elementów wizualnych związanych z partiami politycznymi w programach telewizyjnych nie może być nadmierne, zwłaszcza w okresie kampanii przedwyborczej.

Incydenty kupowania głosów są coraz mniej powszechne na Łotwie (w 2005 r. do sprzedaży swojego głosu przyznawało się 17% ankietowanych), co nie oznacza, że są to jedynie akcydentalne przypadki. W ostatnich 17 latach policja wszczynała kilkanaście postępowań karnych w sprawach kupowania głosów. Na przykład wyniki wyborów do rady miasta Rzeżyca w 2005 r. zostały unieważnione ze względu na zakup głosów (skazano wtedy dwie osoby za fałszowanie kart do głosowania). W 2015 r. Jevgeņijs Brovčenko został skazany na 100 godzin prac społecznych za to, że zapłacił trzem osobom za głosowanie na kandydata Jedności Dzintara Zaķisa w czasie wyborów do 12. Saeimy (10 EUR za głos)[63], a Andrejs Sačkovskis – na karę ograniczenia wolności na półtora roku w zawieszeniu[64]. W 2016 r. za podobny proceder został ukarany karą grzywną w wysokości 13 minimalnych miesięcznych pensji były deputowany Saeimy Igors *Aleksandrovs*[65]. W kolejnych wyborach

---

[63] I. Leitāns, *Par balsu pirkšanu Zaķa labā tiesa bezdarbniekam Brovčenko piesprież 100 stundas piespiedu darba*, LSM.lv, 6.10.2015, https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/par-balsu-pirksanu-zaka-laba-tiesa-bezdarbniekam-brovcenko-piespriez-100-stundas-piespiedu-darba.a148842/ [dostęp: 24.08.2021].

[64] I. Leitāns, *„Zaķa plusiņu" lietā Sačkovskim nosacīts sods, Kozuli attaisno*, LSM.lv, 1.12.2015, https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/zaka-plusinu-lieta-sackovskim-nosacits-sods-kozuli-attaisno.a157429/ [dostęp: 23.08.2021].

[65] I. Leitāns, *Par balsu pirkšanu Zaķa labā vēlēšanās Balvos un Dekšārēs piesprież naudas sodus un piespiedu darbu*, LSM.lv, 20.01.2016, https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/

ujawniono jeszcze kilka podobnych przypadków[66]. W toku są śledztwa w sprawie ewentualnego zakupu głosów podczas wyborów do samorządu z 5 czerwca 2021 r.[67]

4. Sposoby współpracy organów władzy państwowej w sytuacji zagrożenia

Według ustawy „O Centralnej Komisji Wyborczej"[68] osoby, które zostały uznane za winne użycia przemocy, podstępu, gróźb, przekupstwa lub innych bezprawnych środków w celu uniemożliwienia obywatelom głosowania lub akwizycji lub które umyślnie podały nieprawdziwe dane osobowe w dokumentach lub osoby które w inny sposób sfałszowały materiały wyborcze, celowo błędnie policzyły głosy, naruszyły zasadę poufności głosowania lub w inny sposób naruszyły ustawę, ponoszą odpowiedzialność przewidzianą prawem. Ponadto CKW w ciągu pięciu dni od otrzymania wyroku skazującego w sprawie karnej za naruszenie prawa do głosowania ocenia, czy miały one wpływ na podział mandatów w odpowiednich wyborach i może podjąć decyzję o braku podziału mandatów wśród kandydatów.

Najczęstsze naruszenia dotyczą prowadzenia tajnych kampanii, ukrywania wydatków poniesionych przez kandydatów i partie polityczne, niespełnianie wymogów wizualnego przygotowania materiałów przedwyborczych, nieuprawnionej akcji przedwyborczej w dniu wyborów i dzień przed wyborami (w lokalu wyborczym, plakaty wyborcze, kolportaż ulotek itp.), naruszenia porządku publicznego, wpływu na wolę wyborców, w tym kupowania głosów, a także celowego nieprawidłowego liczenia głosów. Instytucją odpowiedzialną za monitorowanie naruszeń procesu wyborczego jest KNAB. Jeśli ktoś z wyborców zauważy naruszenia można także skontaktować się z Policją lub przekazać posiadane informacje do Służby Bezpieczeństwa Państwowego. Naruszenia agitacji w lokalach wyborczych lub 50 m od wejścia do lokalu wyborczego można zgłaszać przewodniczącemu właściwej komisji lokalu wyborczego. Z kolei naruszenia prowadzenia kampanii przedwyborczej w mediach elektronicznych należy zgłaszać do NELP, a naruszenia ochrony danych osobowych – do Państwowej Inspekcji Danych. Jeśli to możliwe, naruszenie powinno być udokumentowane poprzez utrwalenie, sfotografowanie lub filmowanie. Karą przewidzianą w prawie karnym za umyślne utrudnianie wykonywania prawa wyborczego (przemoc, podstęp, groźby, przekupstwo lub inne nielegalne środki wpływania na proces wyborczy) jest pozbawienie wolności do lat 3, praca przymusowa lub grzywna do wartości 60 minimalnych miesięcznych wynagrodzeń.

---

par-balsu-pirksanu-zaka-laba-velesanas-balvos-un-deksares-piespriez-naudas-sodus-un--piespiedu-darbu.a165069/ [dostęp: 23.08.2021].

66 LSM.lv, Drošības policija jau saņēmusi signālus par iespējamu balsu pirkšanu, 3.10.2018, https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/drosibas-policija-jau-sanemusi-signalus-par-iespejamu-balsu-pirksanu.a294538/ [dostęp: 23.08.2021].

67 LSM.lv, *Par iespējamu balsu pirkšanu sāk kriminālprocesu Jēkabpilī; par pārkāpumiem vairākas administratīvās lietas*, 5.06.2021, https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/par-iespejamu-balsu-pirksanu-sak-kriminalprocesu-jekabpili-par-parkapumiem-vairakas-administrativas-lietas.a407650/ [dostęp: 23.08.2021].

68 *Par Centrālo vēlēšanu komisiju...*

Organizację i przebieg wyborów mogą monitorować obserwatorzy wyborów (do dwóch w każdym lokalu wyborczym). Mogą być to osoby reprezentujące partie polityczne lub koalicje, które zgłosiły listę kandydatów w danym okręgu wyborczym, osoby upoważnione przez CKW lub miejską lub gminną komisję wyborczą oraz media. Kandydaci na posłów nie mogą być obserwatorami. O upoważnienie CKW mogą ubiegać się obywatele i stali mieszkańcy Łotwy, którzy w dniu wyborów ukończyli 16 lat, przedstawiciele stowarzyszeń, fundacji, instytucji edukacyjnych oraz organizacji, których głównym obszarem działania i celem jest badanie procesów politycznych lub wyborów oraz przedstawiciele organizacji międzynarodowych i innych instytucji zagranicznych zaproszeni przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Odpowiedni wniosek należy złożyć nie później niż dwa tygodnie przed wyborami lub referendum. Upoważnienia do udziału w obserwacji wyborów lokalnych wydaje miejska lub gmina komisja wyborcza.

Obserwatorom przysługują następujące prawa:

- obserwowanie przebiegu wyborów w lokalu wyborczym;
- monitorowanie głosowania poza lokalem wyborczym;
- filmowanie i robienie zdjęć, z zachowaniem zasady tajemnicy wyborczej;
- udział w jawnym posiedzeniu komisji lokalu wyborczego, na którym komisja lokalu wyborczego liczy głosy;
- opieczętowanie swoimi pieczęciami paczki, w które zapakowane są materiały wyborcze po podliczeniu głosów;
- zapoznanie się z wynikami liczenia głosów niezwłocznie po ich zatwierdzeniu przez komisję lokalu wyborczego;
- zwrócenie się do przewodniczącego komisji wyborczej ze skargą na naruszenie prawa wyborczego;
- zadawanie pytań członkom komisji lokalu wyborczego dotyczące ich działalności, zadawanie pytań i odpowiadanie na pytania wyborców (z wyjątkiem pytań, na które głosowali lub planują głosować).

Podczas obserwacji zabronione jest wpływanie na wybór wyborców, wyrażanie poglądów politycznych, a także prowadzenie kampanii. Obserwatorzy muszą dopilnować, aby głosowanie i działania komisji lokalu wyborczego były zgodne z prawem wyborczym i instrukcjami CKW – plombowanie urny wyborczej, sprawdzanie dokumentów przy wejściu, rejestrowanie wyborców przy stołach i wydawanie kart do głosowania, zachowanie tajemnicy głosowania, wrzucanie kopert urna wyborcza, liczenie głosów itp. Obserwatorzy nie mogą przeszkadzać komisji wyborczej i wyborcom, jak również ingerować w pracę komisji wyborczej. W przypadku zauważenia przez obserwatora błędów lub uchybień w pracy komisji lokalu wyborczego, jest on zobowiązany do niezwłocznego poinformowania przewodniczącego komisji. Jeżeli spostrzeżenie jest uzasadnione, przewodniczący komisji lokalu wyborczego musi niezwłocznie naprawić błąd lub naruszenie.

5. Wnioski

Mając na uwadze złożony proces kształtowania się łotewskiego systemu wyborczego należy uznać, że od początku istnienia Saeimy przeszedł on wiele zmian. Pierwsza kadencja Saeimy w niepodległym państwie rozpoczęła się w 1922 r. Od czasu odzyskania niepodległości państwa w 1991 r. na Łotwie odbyło się dziewięć wyborów parlamentarnych – w 1993, 1995, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014, 2018 r. oraz przedterminowe wybory parlamentarne w 2011 r. Obecnie obraduje Saeima 13. kadencji, która rozpoczęła swoją pracę w 2018 r. Kolejne wybory do Saeimy (14. Saeima) odbędą się w październiku 2022 r.

Wszystkie wybory do Saeimy po odzyskaniu niepodległości odbyły się zgodnie z obowiązującym prawodawstwem i międzynarodowymi normami dotyczącymi wolnych i uczciwych wyborów, o czym świadczą opinie i raporty obserwatorów z ramienia organizacji międzynarodowych. Saeima Republiki Łotewskiej jest instytucją promującą otwartość i udział społeczeństwa. Dzięki temu grupy wyborców, organizacje społeczne i obywatelskie, a także indywidualni obywatele, mają możliwość śledzenia prac parlamentu i uczestniczenia w procesie legislacyjnym.

W dalszym ciągu system wyborczy ewoluuje. Implementowane są nowe procedury i instrumenty zapewniające szerszy udział obywateli w wyborach, a także upraszczający sam proces organizacji wyborów. Nie wszystkie propozycje zmian przyjmowane są z jednakową aprobatą. Dla przykładu pomysł dotyczący możliwości nominowania kandydata przez stowarzyszenia obywatelskie podczas wyborów do Saeimy zakończył się fiaskiem. Według ankiety z 2014 r. ideę popierała ponad połowa respondentów, zwłaszcza osoby z wyższym wykształceniem i dochodami. Jednak do tej pory nie uzyskała ona poparcia ustawodawcy, a rolę partii politycznych w tym zakresie utrwaliła dodatkowo reforma administracyjno-terytorialna zakończona w 2009 r. Jednym z najbardziej dyskusyjnych aspektów jest również zakaz kandydowania osobom z powodu jego przynależności do partii politycznych w okresie ZSRR oraz pracy na rzecz sowieckich służb bezpieczeństwa. Zgodę na kandydowanie wyraża CKW, jednak nie ma powodu sądzić, by CKW stosowało tą zasadę selektywnie. Podobne ograniczenia nie są nakładane w stosunku do kandydatów do PE. W 2014 r. z badań wynikało, że regulacje te popiera prawie połowa respondentów (głównie osoby z wyższym wykształceniem, w wieku od 25 do 54 lat), twierdząc, że zakaz gwarantuje bezpieczeństwo narodowe i powinien być utrzymany w stosunku do osób kandydujących w wyborach powszechnych.

Na kształt obecnego procesu wyborczego, a w rezultacie roli organów wyborczych, wpływa więc dziedzictwo sowieckie (odbudowywanie tożsamości narodowej po odzyskaniu niepodległości) oraz szeroko pojmowana kultura polityczna. Istotą systemu politycznego na Łotwie jest głęboki podział etniczny, co objawia się tym, że większość partii politycznych uczestniczących w wyborach wyraźnie akcentowały swoje priorytety w odniesieniu do tożsamości narodowej. Ponadto wyniki wyborów do Saeimy pokazują znaczną zmienność w odniesieniu do sympatii politycznej wyborców, znacznie powyżej średniej w stosunku do innych

demokracji skonsolidowanych i nieskonsolidowanych. W kolejnych wyborach wielu kandydatów, którzy wcześniej nie pracowało w parlamencie zostawało posłami nowej kadencji. Chociaż zmiany były dość znaczne, w rezultacie czego pojawiały się i zanikały dość prężne jeszcze kilka lat wcześniej partie, przekazywanie władzy następowało pokojowo, nie wywołując gwałtownych reakcji na scenie politycznej, jak i w opinii wyborców. Ta relatywna niestabilność związana jest nie tylko z dynamiczną zmianą statusu społecznego i ekonomicznego wyborców, ale także z systemem wyborczym funkcjonującym na Łotwie oraz procedurą finansowania partii[69]. Pojawienie się nowych partii wynika z niezadowolenia społeczeństwa z efektywności sprawowanej władzy i braku realizacji postulatów wyborczych przez partie polityczne[70]. Powyższa niestabilność objawiająca się zmianami rządów, nie wpłynęła na proeuropejski kurs polityczny państwa.

Bibliografia:

Anstrate V., Semjonova E., *CVK: Aptuveni puse iedzīvotāju nav saņēmuši paziņojumus par EP vēlēšanu iecirkņiem*, LSM.lv, 15.05.2019, https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/cvk-aptuveni-puse-iedzivotaju-nav-sanemusi-pazinojumus-par-ep-velesanu-iecirkniem.a319082/

Auers D., *Nepārtrauktība pārmaīnās? Latvijas pašvaldības pēc reģionālās reformas un pašvaldību vēlēšanām*, Ryga 2021

CVK, *13. Saeimas vēlēšanas,* https://sv2018.cvk.lv/pub/Activities

CVK, *Vēlētāju attieksmju pētījums 2014. Latvijas iedzīvotāju aptauja,* 2014, https://www.cvk.lv/pub/upload_file/Petijumi/atskaite_CVK_102014.pdf

Didovskis R., *Mažoritārās un proporcionālās vēlēšanu sistēmas,* Ryga, 1934

Dimants A., Krievijas masu mediji Latvijā, „ACTA PROSPERITATIS" 2010, nr 1, s. 28-40

DFRLab, *#ElectionWatch: Graphic Preference from Russian Media in Latvia,* 24.09.2018, https://medium.com/dfrlab/electionwatch-graphic-preference-from-russian-media-in-latvia-44853a34e9c4

DFRLab, *#ElectionWatch: The "Russian Factor" Government in Latvian Elections,* https://medium.com/dfrlab/electionwatch-the-russian-factor-in-latvian-elections-56d3f3270d66

ETTW, The Latvian case, https://euromonde.eu/blog/the-latvian-case/?fbclid=IwAR2Q8Z-pfszCJBKw91go2I1AERpk42LBoK6GLriKULMqHcHnq8zMlurpn4yc

European Commission, https://ec.europa.eu/eurostat/data/database

European Commission, *eGovernment Benchmark 2019: trust in government is increasingly important for people*, 8 March 2021, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2019-trust-government-increasingly-important-people

Feldman G., *Culture, State, and Security in Europe: The Case of Citizenship and Integration Policy in Estonia*, „American Ethnologist", vol. 32, 2005, nr 4, s. 676-694

---

69 T. Saarts, *Comparative Party System Analysis in Central and Eastern Europe: the Case of the Baltic States, „*STUDIES OF TRANSITION STATES AND SOCIETIES" 2011, t. 3 nr 3, s. 83-104.

70 J. Ikstens, *Brīvas un godīgas vēlēšanas,* w: *Cik demokrātiska ir Latvija? Demokrātijas audits 2005-2014*, pod red. J. Rozenvaldsa, Latvijas Universitāte, 2014, s. 103-112.

GRECO, *Fourth Evaluation Round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors,* 1.08.2017, https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680735150

Helmane I., V*ēlēšanas tiešsaistē – par un pret*, LV portāls, 19.10.2020, *https://lvportals.lv/norises/321011-velesanas-tiessaiste-par-un-pret-2020*

Jacobs B., Pieters W., Electronic Voting in the Netherlands: from early Adoption to early Abolishment, w: Foundations of Security Analysis and Design V, pod red. A. Aldini, Springer Science & Business Media 2009, s. 121-144

*Jundzis T., Vēlēšanu sistēma Latvijā un Taivānā: salīdzinoša analīze, „*Latvijas Zinātņu Akadēmijas Vēstis" 2012, nr 66 (4), s. 4–13

Kolendo I.T., *Położenie polityczno-ekonomiczne mieszkańców ziem łotewskich od połowy XIX w. do końca I wojny światowej,* „Zeszyty Wiejskie" 2013, t. 18, s. 66-87.

Kolendo I.T., *Stosunki agrarne na ziemiach łotewskich na przestrzeni dziejów (zarys)*, „Zeszyty Wiejskie" 2009, t. XIV, s. 83–110

Krūmiņa I., *Vēlēšanu politikas veidošanas principi Baltijas jūras reģiona valstīs*, „Saeimas Analītiskais Dienests" 2021, https://www.saeima.lv/petijumi/Velesanu_politikas_veidosanas_principi_Baltijas_juras_regiona_valstis.pdf

Ikstens J., *Brīvas un godīgas vēlēšanas,* w: *Cik demokrātiska ir Latvija? Demokrātijas audits 2005-2014*, pod red. J. Rozenvaldsa, Latvijas Universitāte, 2014, s. 103-112

Laganovskis G., *Aģitācija tikai latviski. Regulējumu gatavos nākamajām Saeimas vēlēšanām*, LV portāl, 11.03.2021, https://lvportals.lv/skaidrojumi/325780-agitacija-tikai-latviski-regulejumu-gatavos-nakamajam-saeimas-velesanam-2021

LATA,*LATAunLUiestājaspretinternetavēlēšanām*,13.10.2020,https://www.lata.org.lv/post/lata-un-lu-iest%C4%81jas-pret-interneta-v%C4%93l%C4%93%C5%A1an%C4%81m

Latvija izvēlas savus pārstāvjus Eiropas Parlamentā, LSM.lv, 25.05.2019, https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/latvija-izvelas-savus-parstavjus-eiropas-parlamenta.a320200/

Liepajniekiem.lv, *Eksperts: Vēlēšanās internetā jānodrošina balsu drošība un aizklātums, taču līdz šim nevienam nav izdevies to nodrošināt*, 14.10.2020, https://www.liepajniekiem.lv/zinas/sabiedriba/eksperts-velesanas-interneta-janodrosina-balsu-drosiba-un--aizklatums-tacu-lidz-sim-nevienam-nav-izde/

Leitāns I., *Par balsu pirkšanu Zaķa labā tiesa bezdarbniekam Brovčenko piespriež 100 stundas piespiedu darba*, LSM.lv, 6.10.2015, https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/par-balsu-pirksanu-zaka-laba-tiesa-bezdarbniekam-brovcenko-piespriez-100-stundas--piespiedu-darba.a148842/

Leitāns I., *Par balsu pirkšanu Zaķa labā vēlēšanās Balvos un Dekšārēs piespriež naudas sodus un piespiedu darbu*, LSM.lv, 20.01.2016, https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/par-balsu-pirksanu-zaka-laba-velesanas-balvos-un-deksares-piespriez-naudas-sodus--un-piespiedu-darbu.a165069

Leitāns I., *«Zaķa plusiņu» lietā Sačkovskim nosacīts sods, Kozuli attaisno*, LSM.lv, 1.12.2015, https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/zaka-plusinu-lieta-sackovskim-nosacits-sods-kozuli-attaisno.a157429/

LSM.lv, Drošības policija jau saņēmusi signālus par iespējamu balsu pirkšanu, 3.10.2018, https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/drosibas-policija-jau-sanemusi-signalus-par-iespejamu-balsu-pirksanu.a294538/

LSM.lv, *Par iespējamu balsu pirkšanu sāk kriminālprocesu Jēkabpilī; par pārkāpumiem vairākas administratīvās lietas*, 5.06.2021, https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/par-iespejamu-balsu-pirksanu-sak-kriminalprocesu-jekabpili-par-parkapumiem-vairakas-administrativas-lietas.a407650/

Materski W., *Łotewska droga do niepodległości 1917–1921*, „Dzieje Najnowsze" 2021, vol. 53, nr 1, s. 5-40

Millard F., *Electoral-System Change in Latvia and the Elections of 2010*, „Communist And Post-Communist Studies" 2011, t. 44, nr 4, s. 309–318

OSCE, *Latvijas Republikas 2018. gadas 6. oktobra parlamenta vēlēšanas DICB, Vēlēšanu izvērtēšanas misijas. Gala atskaite, 17.01.2019, Warszawa, https://www.osce.org/files/Latvia%202018%20parliamentary_final%20report_LTV.pdf*

OSCE/ODHIR, *Republic of Latvia Parliamentary Elections 7 October 2006, OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report,* 8.02.2006, https://www.osce.org/files/f/documents/6/3/23954.pdf

Osóbka P., *Saeima Parlament Łotwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016

Propastop, *How much were the Latvian elections effected by foreign influencers?,* 16.10.2018, https://www.propastop.org/eng/2018/10/16/how-much-were-the-latvian--elections-effected-by-foreign-influencers/

Saarts T., *Comparative Party System Analysis in Central and Eastern Europe: The Case of the Baltic States*, „Studies of Transition States And Societies" 2011, t. 3 nr 3, s. 83-104

Simonian R., *The Russian Diaspora in the Baltic Countries*, „Russian Politics & Law", vol. 42, 2004, nr 4, s. 67-88

SKDS, *Attieksme pret Saeimas vēlēšanu sistēmu. Latvijas iedzīvotāju aptauja,* Ryga 2006

SKDS, *Vēlētāju attieksmju pētījums 2021 LR pilsoņu aptauja 2021.gada marts*, https://www.cvk.lv/uploads/files/Dokumenti/Atskaite_CVK_032021.pdf

SKDS, *Vēlētāju attieksmju pētījums 2021. Pēcvēlēšanu aptauja Latvijas iedzīvotāju aptauja 2021.gada jūlijs,* https://www.cvk.lv/uploads/files/P%C4%93t%C4%ABjumi/Veletaju_attieksmju_petijums_CVK_072021.pdf

SKDS, *Vēlēšanu norises gaitas vērtējums, priekšlikumi vēlēšanu procesa pilnveidošanai*, 2019, https://www.cvk.lv/uploads/files/P%C4%81rskati/Atskaite_fokusgrupas_majaslapai.pdf

Steigā pagarina balsošanas laiku piektdien; balsot varēs tikai savā iecirknī, LSM.lv, 23.05.2019, https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/steiga-pagarina-balsosanas-laiku-piektdien-balsot-vares-tikai-sava-iecirkni.a320087/

Strzałkowski M., *Łotwa: W dniu wyborów udaremniono atak hakerski*, Euractiv, 18.10.2018, https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/lotwa-udaremniono--atak-hakerski-w-dniu-wyborow/

Szwed K., *Głosowanie elektroniczne na Wyspach Alandzkich – idea bez pokrycia czy realny scenariusz?*, "Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2019, nr 4 (50), s. 13-31

The Digital Economy and Society Index (DESI), https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi

Traucējumu dēļ CVK aicina šodien iedzīvotājus doties vēlēt tikai uz savu iecirkni, LSM.lv, 23.05.2019, https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/traucejumu-del-cvk-aicina-sodien-iedzivotajus-doties-velet-tikai-uz-savu-iecirkni.a320027/

Trechsel A., *Potential and challenges of e-voting in the European Union*, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament, 2016, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556948/IPOL_STU(2016)556948_EN.pdf

Upleja S., *Komisija noraida priekšlikumu par priekšvēlēšanu aģitāciju tikai latviešu valodā; būs jāskata Saeimā*, Delfi.lv, 4.11.2020, https://www.delfi.lv/news/national/politics/komisija-noraida-priekslikumu-par-prieksvelesanu-agitaciju-tikai-latviesu-valoda-bus-jaskata-saeima.d?id=52629565

Upleja S., *Līdz pašvaldību vēlēšanām negrozīs likumu par aģitāciju latviešu valodā; Eiropas latviešiem savs skatījums*, Delfi.lv, 10.03.2021, https://www.delfi.lv/news/national/politics/lidz-pasvaldibu-velesanam-negrozis-likumu-par-agitaciju-latviesu-valoda-eiropas-latviesiem-savs-skatijums.d?id=53007963

Zabašta A., Rivža P., *Analysis of information and communication technology development in the Baltic Sea region states*, "Economic Science For Rural Development" 2010, no. 11, s. 37-44

Akty prawne

Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums, Latvijas Vēstnesis, 119C, 22.06.2020, https://likumi.lv/ta/id/315654-administrativo-teritoriju-un-apdzivoto-vietu-likums

Grozījumi Republikas pilsētas domes un novada domes vēlēšanu likumā, Latvijas Vēstnesis, 250, 29.12.2020, https://likumi.lv/ta/id/319869-grozijumi-republikas--pilsetas-domes-un-novada-domes-velesanu-likuma

Par Centrālo vēlēšanu komisiju, Latvijas Vēstnesis, 8, 20.01.1994, https://likumi.lv/doc.php?id=57703

Par Saeimas vēlēšanu likuma 5. panta 5. un 6. punkta un Pilsētas domes, novada domes un pagasta padomes vēlēšanu likuma 9. panta pirmās daļas 5. un 6. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1., 9., 91. un 1. pantam un Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām 25. un 26. pantam, Latvijas Vēstnesis, 95, 20.06.2006, https://likumi.lv/ta/id/137897-par-saeimas-velesanu-likuma-5-panta-5-un-6-punkta-un-pilsetas-domes-novada-domes-un-pagasta-padomes-velesanu-likuma-9-panta-pir

Pašvaldības domes vēlēšanu likums, Latvijas Vēstnesis, 10, 25.01.1994, https://likumi.lv/ta/id/57839-pasvaldibas-domes-velesanu-likums

Pašvaldības vēlēšanu komisiju un vēlēšanu iecirkņu komisiju likums, Latvijas Vēstnesis, 77, 19.05.1995, https://likumi.lv/ta/id/35108-republikas-pilsetu-un-novadu-velesanu-komisiju-un-velesanu-iecirknu-komisiju-likums

Politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likums, Latvijas Vēstnesis, 114, 02.08.1995, https://likumi.lv/ta/id/36189-politisko-organizaciju-partiju-finansesanas-likums

Priekšvēlēšanu aģitācijas likums, Latvijas Vēstnesis, 199, 19.12.2012, https://likumi.lv/doc.php?id=253543

Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu un to pārvaldības likums, Latvijas Vēstnesis, 232, 01.12.2020, https://likumi.lv/ta/id/319096-sabiedrisko-elektronisko--plassazinas-lidzeklu-un-to-parvaldibas-likums

Saeimas kārtības rullis, Latvijas Vēstnesis, 96, 18.08.1994., https://likumi.lv/ta/id/57517-saeimas-kartibas-rullis

Saeimas vēlēšanu likums, Latvijas Vēstnesis, 86, 06.06.1995, https://likumi.lv/ta/id/35261-saeimas-velesanu-likums

ISBN: 978-83-66454-55-2

Szkoła Wyższa
Wymiaru Sprawiedliwości

MINISTERSTWO
SPRAWIEDLIWOŚCI

FUNDUSZ
SPRAWIEDLIWOŚCI

SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW FUNDUSZU SPRAWIEDLIWOŚCI,
KTÓREGO DYSPONENTEM JEST MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI