



TOM III

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

---

MEKSYK • NORWEGIA • NOWA ZELANDIA • PANAMA • PAPUA NOWA GWINEA

---

redakcja naukowa:

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

2022

TOM III

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 III

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](http://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: 978-83-66454-56-9

Wydawnictwo Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości  
Warszawa 2022

# Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	7
<i>dr Magdalena Maksymiuk, dr hab. Grzegorz Pastuszko, prof. ucz.</i>	
<b>Meksyk</b> .....	9
<i>dr Łukasz Czarnecki, prof. ucz.</i>	
<b>Norwegia</b> .....	51
<i>dr Aleksander Wróbel, LL.M.</i>	
<b>Nowa Zelandia</b> .....	87
<i>dr Justyna Eska-Mikołajewska</i>	
<b>Panama</b> .....	141
<i>dr hab. Marta Osuchowska, prof. ucz.</i>	
<b>Papua Nowa Gwinea</b> .....	187
<i>dr Joanna Siekiera</i>	



# 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 dotyczą 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 Łukasz Czarnecki, prof. ucz.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0424-7188>

## Meksyk

*„Wybory z 6 lipca 2021 r. to Stalingrad lopezbradoryzmu. Podobnie jak w latach 1942-43 w Rosji, jeśli ta kluczowa bitwa zostałaby przegrana, 4T byłaby prawie spisana na straty. W końcu nie przegrano, ale stary porządek nie został jeszcze pokonany”<sup>1</sup>*

Lorenzo Meyer, *Twitter*, 26.06.2021 r.

### Wykaz skrótów

- AMLO** – Andrés Manuel López Obrador, prezydent Meksyku 2018–2024
- CIDH** – *Corte Interamericana de Derechos Humanos* (Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka)
- CJF** – *Consejo de la Judicatura Federal* (Rada Sądownictwa Federalnego)
- CNDH** – *Comisión Nacional de Derechos Humanos* (Narodowa Komisja Praw Człowieka)
- CNH** – *Comisión Nacional de Hidrocarburos* (Komsja Narodowa Węglowodorów)
- COFECE** – *Comisión Federal de Competencia Económica* (Federalna Komisja Konkurencji Gospodarczej)
- COFETEL** – *Comisión Federal de Telecomunicaciones* (Federalna Komisja Telekomunikacji)
- COFIPE** – *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Federalny kodeks instytucji i procedur wyborczych)
- CONEVAL** – *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (Narodowa Rady ds. Oceny Polityki Rozwoju Społecznego)
- CRE** – *Comisión Reguladora de Energía* (Komisja Regulacyjna Energii)
- DOF** – *Diario Oficial de la Federación* (Dziennik Urzędowy Federacji)
- FEPADE** – *Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales* (Prokuratura Specjalna ds. Zwalczenia Wkroczeń Wyborczych)

---

<sup>1</sup> Lorenzo Meyer, „La elección del 6 de julio fue el Stalingrado del lopezbradorismo. Como en 1942-43 en Rusia, si se perdía esa batalla crucial casi se podía dar por perdida la guerra de la 4T. Finalmente no se perdió, pero el antiguo orden aún no está derrotado”, *Twitter*, 26.06.2021 r.

- IFAI** – *Instituto Federal de Acceso a la Información* (Federalny Instytut Dostępu do Informacji)
- IFE** – *Instituto Federal Electoral* (Federalny Instytut Wyborczy)
- IFT** – *Instituto Federal de Telecomunicaciones* (Federalny Instytut Telekomunikacji)
- INAI** – *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (Narodowy Instytut Transparencji, Dostępu do Informacji i Ochrony Danych Osobowych)
- INE** – *Instituto Nacional Electoral* (Narodowy Instytut Wyborczy)
- INEGI** – *Instituto Nacional de Estadística Geografía* (Narodowy Instytut Statystyki i Geografii)
- LEGIPE** – Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Ustawa o instytucjach i procedurach wyborczych)
- LGSMIME** – Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Prawo ogólne systemu środków odwoławczych w sprawach wyborczych)
- LOPPE** – Ustawa o organizacjach politycznych i procesach wyborczych (*Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*)
- MC** – Movimiento Ciudadano (Ruch obywatelski)
- MORENA** – *Movimiento Regeneración Nacional* (Ruch Odnowienia Narodowego)
- PAN** – *Partido Acción Nacional* (Partia Akcji Narodowej)
- PANAL** – Partido Nueva Alianza (Partia Nowego Przymierza)
- PES** – Partido Encuentro Solidario (Partia Solidarne Spotkanie)
- PNR** – *Partido Nacional Revolucionario* (Partia Narodowo-Rewolucyjna, 1929–1938)
- PRD** – *Partido de la Revolución Democrática* (Partia Rewolucji Demokratycznej)
- PRI** – *Partido Revolucionario-Institucional* (Partia Rewolucyjno-Instytucjonalna, od 1946 r.), była poprzedniczką PNR
- PRM** – *Partido de la Revolución Mexicana* (Partia Rewolucji Meksykańskiej, 1938–1946), była następczynią PNR
- PT** – *Partido de Trabajo* (Partia Pracy)
- PVEM** – *Partido Verde Ecologista de México* (Zielona Partia Ekologiczna Meksyku)
- TEPJF** – *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (Sąd Wyborczy Władzy Sądowniczej Federacji)
- 4T** – *Cuarta Transformación* (Czwarta transformacja)

## Wprowadzenie

Ustawodawczo wyborcze w Meksyku przeszło szereg transformacji od początku lat 90-tych kiedy rozpoczął się proces demokratyzacji. W ich wyniku wyłoniła się instytucja IFE w 1990 r. odpowiedzialna za przeprowadzenie i organizację procesu wyborczego. Od 2000 r. powstało wiele nowych organów autonomicznych i zdecentralizowanych – tak jak w przypadku IFAI, IFT, COFECE, INAI, CONEVAL, CRE, CNH, i wreszcie INE przekształconej z IFE od 2014 r.

Prawo do wyborów wolnych w Meksyku chronione jest nie tylko przez przepisy krajowe, ale także w licznych traktatach międzynarodowych i konwencjach, które w równym stopniu gwarantują udział w wolnych wyborach. Przykładem jest tu Amerykańska Konwencja Praw Człowieka, która w artykule 23 stanowi, że:

- „1. Każdy obywatel będzie korzystał z następujących praw i możliwości:
- a) uczestniczenia w prowadzeniu spraw publicznych, bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli;
  - b) głosowania oraz bycia wybranym w autentycznych, okresowych wyborach odbywanych w drodze powszechnego, równego i tajnego głosowania, tak by zagwarantować wolne wyrażenie woli głosujących; oraz
  - c) zapewnienia dostępu, na ogólnych warunkach równości, do służby publicznej swojego kraju.”<sup>2</sup>.

Prawo ma regulować wykonywanie obowiązków i uprawnień, uwzględniając jedynie pewne ograniczenia z uwagi na wiek, narodowość, miejsce zamieszkania, język, wykształcenie, zdolność cywilną lub psychiczną, lub skazanie.

W obecnie obowiązującej konstytucji Meksyku ustanawia się trzy zasady wyborów (Rycina 1): wolne (*libres*), autentyczne (*auténticas*) i okresowe (*periódicas*).<sup>3</sup>

W związku z reformą wyborczą z 2014 r. wybory 1 lipca 2021 r. były szczególnie, bowiem jednocześnie były wybierane stanowiska do urzędów federalnych i lokalnych w trzydziestu dwóch stanach kraju. Na poziomie federalnym wybrano 500 posłów federalnych Izby Deputowanych, czyli niższej Izby Kongresu. 1 września 2021 r. rozpoczął obrady LXV Kongres Meksyku. To o tych wyborach pisał Lorenzo Meyer jako odniesieniu do bitwy pod Stalingradem w cytacie otwierającym tę analizę.

Cechy i zasady prawa wyborczego zakładają (Rycina 1): powszechność, wolność, tajność, bezpośredniość, osobistość i niezbywalność, wskazane w art. 7 pkt. 2 obecnie obowiązującej ustawy o instytucjach i procedurach wyborczych (LEGIPE) z 2014 r.

Powszechność zakłada, że wszyscy obywatele, mężczyźni i kobiety powyżej 18 lat, którzy prowadzą uczciwy tryb życia i spotykają się z określonymi wymogami prawnymi mają prawo głosować w wyborach. Wolność oznacza, że głos musi być oddany zgodnie z preferencją, którą każdy obywatel ma w odniesieniu do partii politycznej lub kandydata, bez jakiegokolwiek presji czy przymusu, to znaczy żadnego działania, które uniemożliwiają uzasadnione i świadome głosowanie. Tajność zakłada, że decyzja wyborcy nie powinna

<sup>2</sup> Amerykańska Konwencja Praw Człowieka, 1969 r., [dostęp: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1969a-cl.html>]

Meksyk ratyfikował Pakt z San José w 1981 r.

<sup>3</sup> Por. Art. 41 Konstytucji Meksyku 05.02.1917 r. DOF 28.05.2021.

być znana innym osobom ani instytucjom, aby nikt nie mógł wywierać nacisku na decyzję lub uzależniać od niej. Bezpośredniość zakłada, że obywatele wykonują swoje prawo bez interwencji osób trzecich. Wykonywanie prawa wyborczego nie można delegować na inne osoby fizyczne bądź prawne.

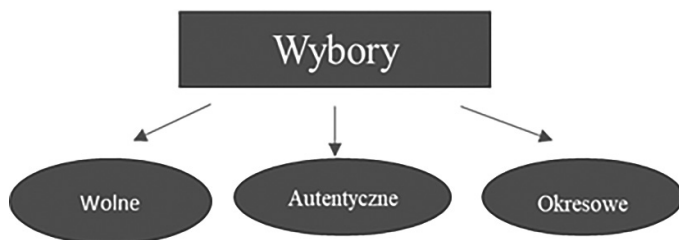
Osobistość i niezbywalność wiążą się z zasadą bezpośredniego prawa wyborczego, jako że tylko osoba posiadająca takie prawo może skorzystać z niego, a decyzję wyrażoną w głosowaniu nie można przenieść dla innej osoby bądź opcji politycznej.

Artykuł 7 LEGIPE dotyczący praw i obowiązków obywateli został znowelizowany 13.04.2020 r.; wprowadzono prawa z uwzględnieniem praw kobiet oraz innych praw niedyskryminujących: prawa polityczno-wyborcze będą „wykonywane bez przemocy politycznej wobec kobiet z uwagi na płeć, bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne lub narodowe, płeć, wiek, niepełnosprawność, stan zdrowia, warunki społeczne, zdrowotne, wyznanie, poglądy, preferencje seksualne, stan cywilny lub inne, które naruszają godność człowieka lub mają na celu unieważnienie lub naruszenie praw i wolności człowieka” (Art. 7 pkt. 5 LEGIPE)<sup>4</sup>.

W pierwszej części praca będzie analizowała INE jako główną instytucję wyborczą, biorąc pod uwagę historyczne uwarunkowania instytucji wyborczej w Meksyku. W historii Meksyku prezydent Porfirio Díaz z końca XIX w. stał się symbolem symulacji wyborczej, gdzie pomimo istnienia systemu wyborczego i kampanii wyborczej, system zasad wyborczych na mocy Konstytucji z 1857 r. nie obowiązywał. Wskazywano tylko, że prerogatywą obywatela jest „głosowanie w wyborach ludowych”<sup>5</sup>.

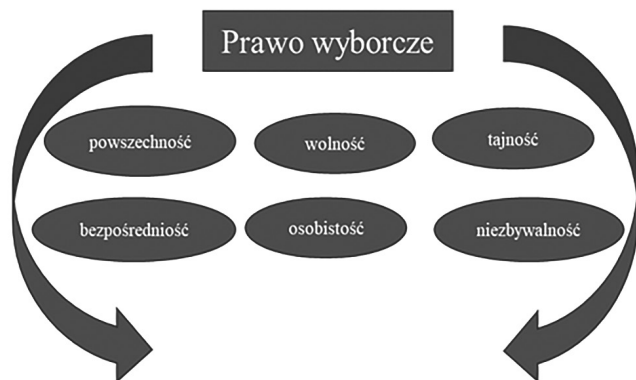
Choć odbywały się wybory, była to tylko zwykła formalność, która pozwalała na reelekcję w nieskończoność prezydenta Díaza. Wszakże rządy Díaza przyczyniły się do modernizacji Meksyku, jego reżim popadł w ekscesy i występki. Okres autorytaryzmu Díaza zakończył się wybuchem rewolucji meksykańskiej w 1910 r. (Blanca Diaz, 2017).

W drugiej części praca będzie analizowała problem przestępczości w zakresie ochrony prawidłowości procesu wyborczego w Meksyku.



<sup>4</sup> Art. 7 LEGIPE z 2014 r. DOF 13.04.2020.

<sup>5</sup> Art. 35 punkt I Konstytucji Meksyku z 5.02. 1857 r.



Rycina 1. Zasady wyborów oraz zasady prawa wyborczego

Źródło: opracowanie własne.

## 1. Organy odpowiedzialne za proces wyborczy w Meksyku

### 1.1. Model wyborczy

W czasie kolonii, Korona hiszpańska nominowała wicekrólów (*virreyes*) na terytorium Nowej Hiszpanii. Na początku XIX w., w okresie walki o niepodległość w 1818 r. została wyrażona chęć wyłonienia władz z wyboru. Dominowała wówczas procedura głosowania pośredniego; na początku obywatele (mężczyźni) głosowali na przedstawicieli, którzy w następnej kolejności jako elektorzy dokonywali wyboru.<sup>6</sup> Zgodnie z art. 55 Konstytucji Meksyku z 1857 r.: „Wybory posłów będą pośrednie na pierwszym stopniu, w głosowaniu tajnym, w warunkach przewidzianych w prawie wyborczym”. Podobne uregulowania dotyczyły wyborów władzy wykonawczej, na mocy art. 76 Konstytucji z 1857 r.: „Wybory prezydenta będą pośrednie na pierwszym stopniu oraz w głosowaniu tajnym, na warunkach przewidzianych w prawie wyborczym”.

Współczesny model wyborczy ukształtował się w wyniku historycznej transformacji początku XX wieku. W 1910 r. wybuchła rewolucja, której naczelnym postulatem były dwa hasła związane z procesem wyborczym głowy państwa: „Wybory właściwie przeprowadzone” („*Sufragio efectivo*”) oraz „Nie dla reelekcja” („*No reelección*”).

Odnosiło się to bezpośrednio do zakazu reelekcji generała Porfirio Díaza, który sprawował rządy autorytarne przez blisko trzy dekady do 1909 r.<sup>7</sup> Zgodnie

<sup>6</sup> Zob. Dios Calles, Citlallin Batilde de. 1999. ¿Sufragio efectivo! No reelección?, w: *Democracia y represión en el umbral del siglo XXI*, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, s. 149-171.

<sup>7</sup> W wyniku gwałtownej rewolucji przewodniczącym „Wojska Konstytucyjnego” został Venustiano Carranza, który powołał zgromadzenie konstytucyjne. Obradowało one na

z art. 41 nowo uchwalonej Konstytucji Meksykańskich Stanów Zjednoczonych z 1917 r., władza ustawodawcza i wykonawcza miała być wybierana na podstawie: „wyborów wolnych, autentycznych i w stałych odstępach czasu”<sup>8</sup>. Model wyborczy systemu prezydenckiego kształtował się w okresie post-rewolucyjnym jako dziedzictwo i wpływ partii rządowej – PNR, przemianowanej w 1938 r. w PRM, a od 1946 r. – PRI.

Dopiero utworzenie IFE w latach dziewięćdziesiątych stanowiło o przełomie instytucjonalnym. Państwowy Instytut Wyborczy (IFE) jest autonomicznym organem publicznym odpowiedzialnym za organizowanie wyborów federalnych, to jest wyborów prezydenta republiki, deputowanych, posłów, senatorów i senatorów wchodzących w skład Kongresu Związku. Podobnie organizuje, we współpracy z organami wyborczymi jednostek federalnych, wybory lokalne w stanach Meksyku oraz w Mieście Meksyku. IFE zostało zmienione na INE w wyniku reformy 2013 r.

Drugą instytucją po INE odpowiadającą za transparentność i demokratyzację procesu wyborczego jest organ sądowy w zakresie rozstrzygania sporów wyborczych – TEPJF. Trzecią instytucją jest Izba Deputowanych Kongresu Meksyku, która na mocy art. 74 pkt. I przyjmuje uroczystą uchwałę z informacją o wybraniu Prezydenta (tzw. „*Bando Solemne*”).

Od zmian konstytucyjnych z 2014 r., których celem miała być synergia procesów wyborczych, istotnym *novum* jest udział kandydatów niezależnych<sup>9</sup>. Zgodnie z art. 371 ogólnej ustawy o instytucjach i procedurach wyborczych (*Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, LGIPE) wymaga się od osoby zebrania w przeciągu 120 dni od dnia zgłoszenia kandydata 866,593 podpisów, w co najmniej 17 stanach federalnych, które stanowić będą co najmniej 1% wszystkich wyborców w każdym z tych stanów, aby móc zgłosić kandydaturę niezależną<sup>10</sup>. Konieczność zebrania 866,593 podpisów wynika

---

projektem konstytucji w latach 1916-1917. Nowa konstytucja – obowiązująca do dziś – została uchwalona 5.02.1917 r. Na mocy art. 83, prezydent miał być wybierany tylko na 4-letnią kadencję, co stanowiło efekt uprzednich rządów dyktatorskich z okresu gen. Porfirio Díaza. Prezydent obejmował urząd 1 grudnia i nie mógł być ponownie wybrany. Należy zauważyć, że artykuł 83 różnił się znacząco od poprzedniej Konstytucji z 1857 r. Na mocy ustawy zasadniczej z 1857 r. prezydent obejmował swój urząd 1 grudnia i sprawował władzę przez cztery lata, z możliwością reelekcji.

Zgodnie z literą art. 83 konstytucji z 1917 r. prezydent obejmuje urząd 1 grudnia, będzie sprawował władzę przez cztery lata i nie będzie mógł być ponownie wybrany. Postulat „nie dla reelekcji” („No reelección”) głowy państwa oraz „wolne wybory” były głównymi postulatami rewolucji z 1910 r. w jej początkowej fazie, która odsunęła od władzy dyktatora Porfirio Díaza – u władzy od 1884 r.

<sup>8</sup> Konstytucja Meksyku z 05.02.1917, Dz. U. z 24.01.1928 r.

<sup>9</sup> Reforma konstytucyjna w sprawach polityczno-wyborczych DOF 10.02.2014 r.

<sup>10</sup> *Cantidades Equivalentes al Porcentaje de Apoyo Ciudadano para Candidaturas Independientes*, México 2018, <http://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/09/DEPPP-CI-A-1-Portentajes.pdf> (data konsultacji 1.06.2021 r.)

z faktu, że jest to 1% liczby obywateli z czynnym prawem wyborczym na dzień 31 sierpnia roku poprzedzającego wybory. Wówczas uprawnianych do głosowania było 86,659,234.

## 1.2. Rys historyczny i podstawa prawna

Organizacja wyborów zmieniała się w najważniejszych konstytucjach Meksyku: z 1824 r., 1857 r. i w obowiązującej obecnie z 1917 r. Jednak w żadnej z wymienionych konstytucji nie gwarantowano rzetelnego ich przebiegu, np. w 1824 r. prezydent był wybierany w drodze wyborów pośrednich, przez parlamenty lokalne; każdy stan zgłaszał dwóch kandydatów wyłonionych większością bezwzględną (art. 80 i 81 Konstytucji z 1824 r.), po czym 6 stycznia odbywała się sesja Kongresu. Zgodnie z art. 84 Konstytucji 1824 r. kandydat, który uzyskał bezwzględną większość zostawał prezydentem, drugi w kolejności oddanych głosów, wiceprezydentem. Obaj powoływani byli na okres 4 lat, bez prawa do reelekcji. Pierwszym prezydentem Meksyku został Guadalupe Victoria a wiceprezydentem Nicolas Bravo.

W konstytucji z 1857 r. wprowadzono bardziej demokratyczną formę trybu wyboru, albowiem prezydent był wybierany w dwóch etapach. Najpierw, w wyborach pośrednich, wybierano członków Kolegium Elektorskiego; czynne prawo wyborcze przysługiwało mężczyznom, którzy ukończyli 21 lat w przypadku stanu wolnego i 18 lat, gdy pozostawali w związku małżeńskim. W drugim etapie, członkowie Kolegium Elektorskiego (12.400 członków w 1857 r.), wybierali bezpośrednio, większością bezwzględną prezydenta i członków Sądu Najwyższego (od 1857 r. władza sądownicza ulegała wzmocnieniu). Pierwsze wybory odbyły się 28.06.1857 r. (I etap) oraz 3.07.1857 r. (II etap). Prezydentem został Ignacio Comonfort, a prezesem Sądu Najwyższego – Benito Juárez. Nie przewidywano funkcji wiceprezydenta. Autorytaryzm został wprowadzony w osobie gen. Porfirio Diaza, którego rządy doprowadziły do rewolucji 1910 r.

Powstanie niezależnej i transparentnej instytucji odpowiedzialnej za rzetelne przeprowadzenie wyborów na wszystkich szczeblach władzy wykonawczej i ustawodawczej – IFE ma swoje współczesne źródła w latach osiemdziesiątych.

W 1977 r. została uchwalona ustawa o organizacjach politycznych i procesach wyborczych (*Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, LOPPE*), której głównym wkładem było umożliwienie wejścia w życie instytucjonalne sił politycznych „niewzględnionych” do tej pory i promowanie ich reprezentacji w organach ustawodawczych. LOPPE zmodyfikowało skład Federalnej Komisji Wyborczej i zezwoliło na udział zarejestrowanych partii politycznych – albo pod postacią rejestracji warunkowej, albo ostatecznej – na równych warunkach.

Komisja składała się z Sekretarza Spraw Wewnętrznych, przedstawiciela każdej z izb ustawodawczych oraz przedstawiciela każdej zarejestrowanej partii politycznej.



W wyborach prezydenckich w 1988 r. został zgłoszony inżynier Cuauhtémoc Cárdenas jako kandydat niezależny. Jednakże Carlos Salinas de Gortari, kandydat hegemonicznej partii PRI, mimo skandalu wyborczego, wygrał wybory.

Manuel Bartlett, przewodniczący Komisji Wyborczej, obwieścił w dniu wyborów prezydenckich w lipcu 1988 r.: „Se cayó el sistema” („Upadł system”), co odnosiło się do systemu aparatury obliczającej głosy wyborców. Słowa te stały się metaforą korupcji i manipulacji rezultatów wyborczych z lipca 1988 r., które wygrał kandydat opozycji Cuauhtémoc Cárdenas. Historia dodaje pikanterii, bowiem Manuel Bartlett – polityczny „dinozaur” – zarządza i stoi na czele Federalnej Komisji Elektryczności (CFE) w rządzie AMLO, 2018–2024.

W 1990 r. w wyniku nowelizacji konstytucji w prawie wyborczym został utworzony Federalny Instytut Wyborczy (IFE). Celem było ustanowienie instytucji dającej pewność, przejrzystość i legalność wyborom federalnym. W momencie swego powołania Rada Ogólna, najwyższy organ zarządzający IFE, składała się z:

1. przewodniczącego Rady Generalnej, którym był Ministrem Spraw Wewnętrznych (*Secretario de Gobernación*);
2. sześciorga członków bez przynależności partyjnej z solidnym wykształceniem akademickim i zawodowym w dziedzinie prawa, zaproponowanych przez Prezydenta Republiki i zatwierdzonych większością co najmniej dwóch trzecich głosów członków Izby Deputowanych;
3. dyrektora i sekretarza generalnego Instytutu;
4. dwóch deputowanych i dwóch senatorów;
5. zmiennej liczby przedstawicieli partii, zgodnie z wynikami uzyskanymi w ostatnich wyborach.

W okresie rządów prezydenta Carlosa Salinas de Gortari (1989-1990) reformy wyborcze były kontynuowane<sup>11</sup>.

Na mocy nowelizacji z kwietnia 2014 r. IFE przemianowano na Narodowy Instytut Wyborczy (INE). Celem powołania było ujednoczenie standardów w procesach wyborczych na szczeblu federalnym i stanowym. Rada Generalna (*Consejo General*), organ INE, składająca się z 11 komisarzy (*Consejeros Electorales*) jest wybierana przez Izbę Deputowanych. Jeden z komisarzy pełni funkcję Przewodniczącego Rady (*Consejero Presidente*)<sup>12</sup>.

Obecne ramy prawne, które dotyczą procesu wyborów obejmują ustawodawstwo:

- Ustawa o instytucjach i procedurach wyborczych (*Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*)<sup>13</sup>

<sup>11</sup> W 1989 r. utworzono Federalny Instytut Wyborczy i Federalny Trybunał Wyborczy.

<sup>12</sup> Dekret o nowelizacji konstytucji z 1917 r. DOF 10.02.2014 r.

<sup>13</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), DOF 23.05.2014. Tekst po nowelizacji: 13.04.2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf)

- Ustawa o systemie odwoławczym w sprawach wyborczych (*Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*)<sup>14</sup>
- Ustawa o przestępstwach wyborczych (*Ley General en Materia de Delitos Electorales*)<sup>15</sup>
- Ustawa o partiach politycznych (*Ley General de Partidos Políticos*)<sup>16</sup>
- Federalna ustawa o konsultacjach powszechnych (*Ley Federal de Consulta Popular*)<sup>17</sup>

### 1.3. Niezależność i transparentność działania organów wyborczych

Budowanie autonomii INE (wcześniej IFE) było naczelną zasadą ponad podziałami instytucji demokratycznych od lat dziewięćdziesiątych.

Wraz z reformą konstytucyjną z 2014 r. INE przekształciła się w instytucję narodową. Ujednolicono standardy, według których organizowane są wybory, aby wzmocnić demokrację wyborczą i zagwarantować korzystanie z praw politycznych. Zasady przewodnie na których buduje się demokrację wyborczą obejmuje: legalność, pewność instytucji, bezstronność, obiektywność, niezależność, która dała początek IFE i która została wzmocniona przez INE.

Celem Ustawy o Przejrzystości i Dostępu do Informacji (*Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*) z 2015 r. było ustanowienie zasad, ogólnych podstaw i procedur gwarantujących prawo dostępu do informacji posiadanych przez każdy organ państwowy, podmiot i organa władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej, autonomiczne organy, partie polityczne i fundusze publiczne, a także każda osoba fizyczna, osoba prawna lub związek, który otrzymuje i korzysta ze środków publicznych lub wykonuje akty władzy federacji, jednostek federacji i gmin.

Obowiązki Państwowego Instytutu Wyborczego ustanowione w wyżej wymienionej ustawie są zawarte w artykułach 70, 74 i 77. Odnoszą się one z jednej strony do publikacji informacji związanych z uprawnieniami, przydziałami, funkcjami i celem korporacyjnym INE; w sprawie powiązania Instytutu z lokalnymi wyborczymi organami publicznymi jednostek federacyjnych oraz dokumentację dotyczącą funduszy publicznych, mandatów lub umów ustanowionych przez Instytut.

Zgodnie z art. 74 organy autonomiczne muszą udostępniać publicznie i aktualizować następujące informacje dotyczące:

<sup>14</sup> Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSIME), DOF 22.11.1996. Tekst po nowelizacji: 13.04.2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_130420.pdf)

<sup>15</sup> Ley General en Materia de Delitos Electorales, DOF 23.05.2014. Tekst po nowelizacji: 20.05.2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_200521.pdf)

<sup>16</sup> Ley General de Partidos Políticos, DOF 23.05.2014. Tekst po nowelizacji 13.04.2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130420.pdf)

<sup>17</sup> Ley Federal de Consulta Popular, DOF 14.03.2014. Tekst po nowelizacji: 19.05.2021 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo\\_190521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo_190521.pdf)

Państwowego Instytutu Wyborczego, wyborczych organów publicznych podmiotów federacyjnych w odniesieniu w szczególności do:

- a) list partii politycznych, stowarzyszeń i grup politycznych lub obywateli, zarejestrowanych w organie wyborczym;
- b) sprawozdania składane przez partie polityczne, stowarzyszenia i grupy polityczne lub obywateli;
- c) geografię i kartografię wyborczą;
- d) rejestr kandydatów na stanowiska w wyborach powszechnych;
- e) katalog stacji radiowych i kanałów telewizyjnych, wytyczne dotyczące transmisji, wersje spotów z instytutów wyborczych i partii politycznych;
- f) kwoty finansowania publicznego na zwykłe działania, kampanię i specjalne przyznawane partiom politycznym, stowarzyszeniom i grupom politycznym lub obywatelom i innym stowarzyszeniom politycznym, a także dozwolone kwoty oraz limity finansowania i wydatków na kampanie;
- g) metodologię i raporty z publikacji badań reprezentacyjnych, ankiet i szybkiego liczenia finansowane przez właściwe organy wyborcze;
- h) metodologię i raport Programu Wstępnych Wyników Wyborczych;
- i) łączną liczbę procesów wyborczych i udziału obywateli;
- j) wyniki i oświadczenia o ważności wyborów;
- k) poświadczenia pocztowe i telegraficzne przyznane partii politycznej w celu zapewnienia zgodności jego funkcji;
- l) informacje o głosach Meksykanów przebywających za granicą;
- m) opinie, sprawozdania i uchwały o utracie wpisu do rejestru i likwidacji krajowych i lokalnych partii politycznych oraz
- n) monitoring mediów;

Zatem obszar transparentności jest szeroki i pozwala na duży udział INE w niezależności tej instytucji.

#### 1.4. Skład, sposób powoływania członków oraz kadencja

Zgodnie z art. 41 Konstytucji Meksyku i na mocy nowelizacji Konstytucji z 10.02.2014 r., Rada Generalna INE składa się z przewodniczącego i dziesięciu członków, wybieranych na dziewięcioletnią kadencję<sup>18</sup>. W odniesieniu do składu INE obecnie dominuje parytet kobiet i mężczyzn.

Izba Deputowanych wydaje zgodę na wybór przewodniczącego (*presidente*) INE i jego członków (Tabel 1). Lorenzo Córdova Vianello, doktor prawa i pracownik Instytutu Badań Prawnych UNAM został wybrany pierwszym przewodniczącym INE przez Izbę Deputowanych na okres dziewięciu lat 3 kwietnia 2014 r. Pozostali członkowie Rady Generalnej powoływani są przez Izbę Deputowanych większością kwalifikowaną dwóch trzecich obecnych deputowanych.

<sup>18</sup> Konstytucja Meksyku z 5.02.1917 r. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/41.pdf> DOF 10.02.2014 r.

Proces wyboru rozpoczyna ogłoszenie publiczne o sposobie zgłaszania kandydatów w nieprzekraczalnych terminach, a także proces powołania komisji oceny technicznej, składającej się z siedmiu osób o uznanym prestiżu, z których trzech jest powołanych przez Izbę Deputowanych, dwoje przez CNDH (Krajowa Komisja Praw Człowieka) oraz dwoje przez organ na mocy art. 6 Konstytucji.<sup>19</sup>

Wybór członków INE zmieniał się w okresie od 1990 r., kiedy funkcjonowała IFE. Wówczas Rada Generalna, najwyższy organ zarządzający IFE, składał się z:

- Przewodniczącego Rady Generalnej, który był zarazem sekretarzem (ministrem) spraw wewnętrznych (*Secretario de Gobernación*);
- Sześciu członków (*Consejeros Magistrados*), osobistości bez przynależności partyjnej, posiadające solidne wykształcenie akademickie i zawodowe w dziedzinie prawa, zaproponowani przez Prezydenta Republiki i zatwierdzeni większością kwalifikowaną dwóch trzecich Izby Deputowanych;
- Dyrektora i Sekretarza Generalnego Instytutu;
- Dwóch posłów i dwóch senatorów (przedstawiciele dwóch największych ugrupowań parlamentarnych w każdej z izb Kongresu);
- Zmiennej liczbie przedstawicieli partii, która została ustalona na podstawie wyników, jakie uzyskali w ostatnich wyborach.

W 1996 r. w wyniku nowelizacji Konstytucji wprowadzone zmiany w kierunku szerszej autonomii; minister spraw wewnętrznych już nie był członkiem IFE. Rada Generalna była złożona z 9 osób:

- Przewodniczącego Instytutu (z prawem głosu)
- Ośmiu członków (z prawem głosu)
- Sekretarza wykonawczego (bez prawa głosu)
- Przedstawicieli Władzy Ustawodawczej (bez prawa głosu)
- Przedstawicieli każdej zarejestrowanej partii politycznej (bez prawa głosu)

Tabela 1. Rada Generalna oraz Sekretarz Wykonawczy INE, 2021

Imię i Nazwisko	Skład	Data powołania
1. Lorenzo Córdova Vianello	Przewodniczący	4.04.2014
2. Adriana Favela Herrera	Członkini	4.04.2014
3. Ciro Murayama Rendón	Członek	4.04.2014
4. José Roberto Ruiz Saldaña	Członek	4.04.2014
5. Dania Paola Ravel Cuevas	Członkini	5.04.2017
6. Jaime Rivera Velázquez	Członek	5.04.2017
7. Beatriz Zavala Pérez	Członkini	5.04.2017

<sup>19</sup> *Idem.*

Imię i Nazwisko	Skład	Data powołania
8. Norma Irene de la Cruz Magaña	Członkini	23.07.2020
9. Carla Astrid Humphrey Jordán	Członkini	23.07.2020
10. José Martín Fernando Faz Mora	Członek	23.07.2020
11. Uuc-kib Espadas Ancona	Członek	23.07.2020
Edmundo Jacobo Molina	Sekretarz Wykonawczy	11.04.2014

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 1 wskazuje na aktualnie sprawujących funkcje członków Rady Generalnej. Należy zaznaczyć, że sposób obsadzania stanowiska i skład przeszedł głęboką transformację od momentu utworzenia IFE w 1990 r. Zmiana była w kierunku zdecydowanej aeronomii oraz niezależności.

### 1.5. Prawa przysługujące członkom, immunitet, *incompatibilitas*

Zgodnie z art. 13 rozporządzenia ustanawiającego regulamin wewnętrzny<sup>20</sup> członek INE jest uprawniony do:

- a) udziału w posiedzeniach Rady, z prawem do zabierania głosu i głosowania;
- b) wykonywania swoich obowiązków samodzielnie, uczciwie i z szacunkiem;
- c) przedstawiania projektów uchwał do rozpatrzenia przez Zarząd,
- d) żądania umieszczenia spraw w porządku obrad Zarządu i Komisji,
- e) zastępowania Przewodniczącego w czasie jego chwilowej nieobecności w sesji Rady;
- g) po mianowaniu przez Zarząd, do tymczasowego zastępowania Przewodniczącego w przypadku definitywnej nieobecności;
- h) w przypadku bezwzględnej nieobecności Przewodniczącego do zawiadomienia Izbę Deputowanych lub Kongres Generalny, aby przystąpił do wyboru zastępcy, który zakończy okres wakatu;
- i) wnioskowania do Przewodniczącego o zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia Zarządu
- j) Przewodniczy komitetom określonym przez Zarząd;
- k) powoływania komisje określone przez Zarząd i uczestniczenia z prawem głosu w czasie ich sesji,
- l) żądania odbycia sesji Komitetów,
- m) prowadzenia posiedzenia Komitetów, które integruje w przypadku chwilowej nieobecności przewodniczącego, na jego prośbę;

<sup>20</sup> Rozporządzenie Rady Ogólnej Państwowego Instytutu Wyborczy – Regulamin Wewnętrzny Narodowego Instytutu Wyborczego, 2015, DOF 19.08.2015 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n95.pdf>

- n) uczestniczenia w posiedzeniach Komisji, z prawem zabierania głosu;
- o) żądania, w celu prawidłowego wykonania swojego zadania, współpracy i informacji Instytutu, w zakresie obowiązujących przepisów;
- p) wyznaczania, zgodnie z dostępnym budżetem i przepisami administracyjnymi zadań personelowi przypisanemu do swojego biura;
- q) uczestniczenia w wydarzeniach naukowych lub instytucjonalnych w imieniu Instytutu,
- r) uczestniczenia w wydarzeniach naukowych, instytucjonalnych i społecznych, krajowych lub zagranicznych,
- s) bycia wzywaniem na posiedzenia Komitetów, które wchodzi w skład struktury INE
- t) przyjmowania z należytą starannością dokumenty do omówienia w kolejności na posiedzeniach Komisji,
- u) wykonywania funkcji nadanych przez prawo wyborcze i inne obowiązujące przepisy.

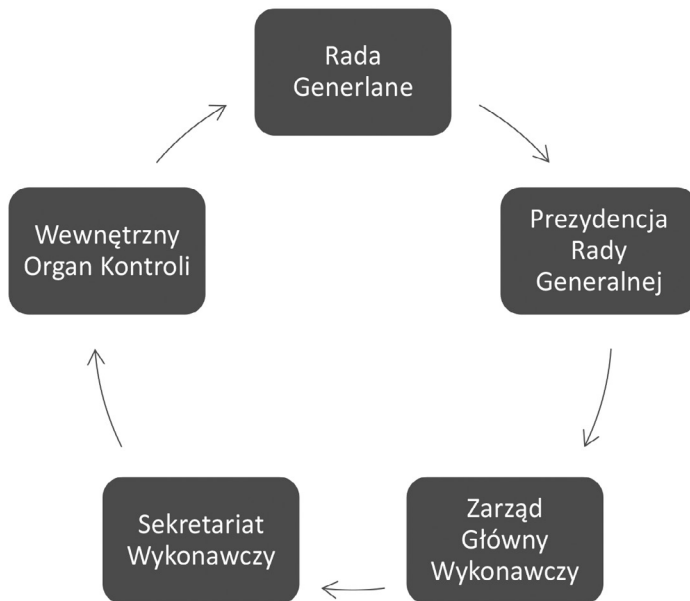
Zgodnie z nowelizacją Konstytucji z 2014 r. INE utworzyła Profesjonalną Narodową Służbę Wyborczą (*Servicio Profesional Electoral Nacional*, SPEN), która zapewnia bezstronność i profesjonalizm urzędników uczestniczącym w organizacji wyborów, zarówno na szczeblu federalnym, jak i lokalnym. Rada Generalna INE powołuje radnych lokalnych organów wyborczych i może pełnić funkcje odpowiadające wspomnianym instytutom w przypadkach przewidzianych w ustawie. Zgodnie z reformą konstytucyjną do głównych funkcji INE należy organizacja wyborów liderów partii politycznych na prośbę tych organizacji; zagwarantowanie niezależnym kandydatom dostępu do audycji państwowych w radiu i telewizji, aby mogli transmitować kampanie. Ponadto Rada Generalna ma weryfikować czy minimalny wymóg (2% listy nominalnej) jest spełniony, aby można było przeprowadzić konsultacje społeczne, w tym obliczenia i deklarację wyników. Członkowie Rady Generalnej mogą kontrolować zasoby partii politycznych na szczeblu federalnym i lokalnym w trakcie kampanii. Zatem prawa przysługujące członkom są bardzo duże i ich funkcje bardzo głęboko wpisują się w proces demokratyzacji instytucji wyborczych.

## 1.6. Struktura wewnętrzna i organizacja działania

Regulamin wewnętrzny<sup>21</sup> przewiduje utworzenie systemu powiązanych organów centralnych (Rycina 2), dyrekcji wykonawczych (Rycina 3), jednostek technicznych (Rycina 4), organów delegacji stanowych (Rycina 5), oraz organów kontrolujących (Rycina 6).

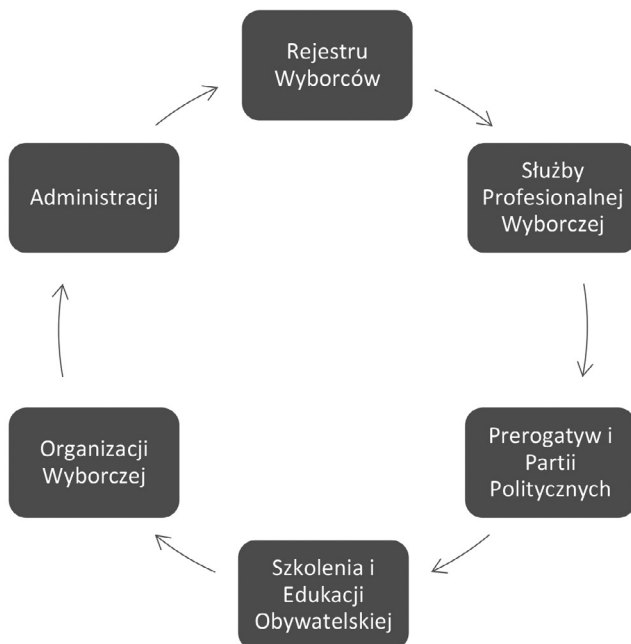
---

<sup>21</sup> Rozporządzenie Rady Ogólnej Państwowego Instytutu Wyborczy – Regulamin Wewnętrzny Narodowego Instytutu Wyborczego, 2015, DOF 19.08.2015 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n95.pdf>



Rycina 2. Organy centralne INE

Źródło: opracowanie własne.



Rycina 3. Dyrekcje wykonawcze INE

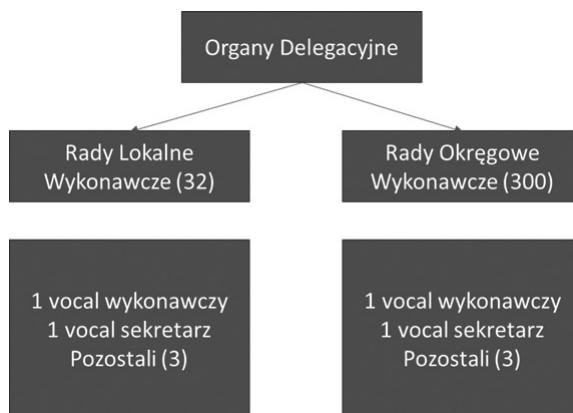
Źródło: opracowanie własne.

Jednostki  
techniczne

Koordinacja Krajowa Komunikacji Społecznej
Koordinacja Spraw Międzynarodowych
Dział techniczny ds. Informatyki
Dyrekcja Prawna
Dyrekcja Sekretariatu
Dział Techniczny ds. Równości Płci i Niedyskryminacji
Dział Techniczny ds. procesów wyborczych
Dział Techniczny ds. relacji z organizacjami lokalnymi
Dział Techniczny ds. Podatków
Dział Techniczny ds. Transparencji i Ochrony Danych Osobowych

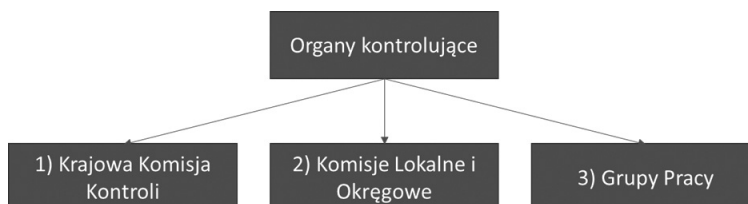
Rycina 4. Jednostki techniczne INE

Źródło: opracowanie własne.



Rycina 5. Organy Delegacji Stanowych INE

Źródło: opracowanie własne.

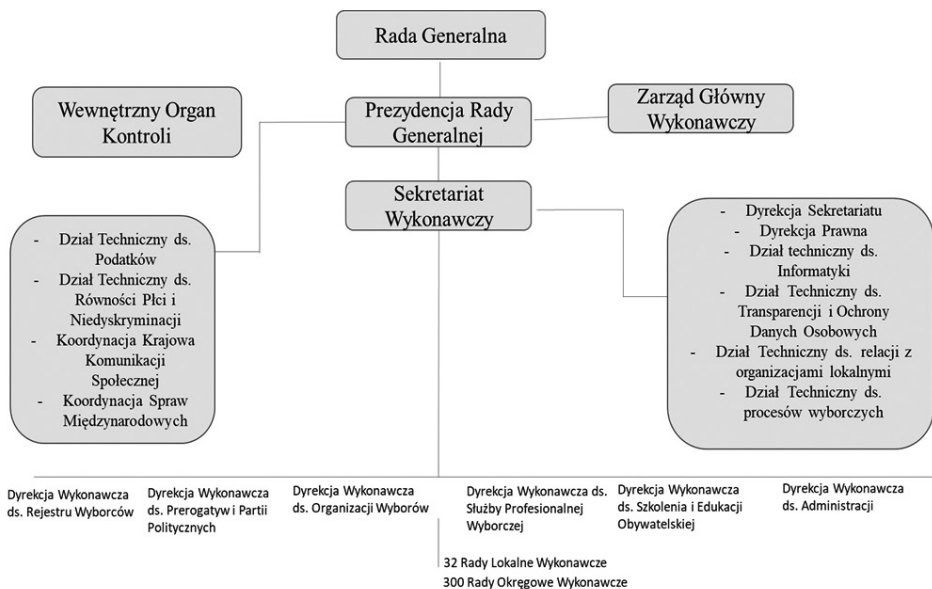


Rycina 6. Organy Kontrolujące INE

Źródło: opracowanie własne.



Spośród organów centralnych INE ściśle ze sobą współdziałających znajduje się: Rada Generalna, Prezydencja Rady Generalnej, Zarząd Główny Wykonawczy, Sekretariat Wykonawczy oraz Wewnętrzny Organ Kontroli (Rycina 7).



Rycina 7. Schemat organizacji INE

Źródło: opracowanie własne.

### 1.6.1. Rada Generalna

Rada Generalna (*Consejo General*) jest najwyższym organem nadzorczym INE, składającym się z członków (*Consejeros Electorales*), przewodniczącego (*Consejero Presidente*) i sekretarza wykonawczego (*Secretario Ejecutivo*). Tabela 2 przedstawia aktualny skład Rady Generalnej. Rada kieruje działalnością, nadzoruje terminową integrację i prawidłowe funkcjonowanie pozostałych organów Instytutu.

Rada Generalna ma szerokie uprawnienia, a w szczególności zgodnie z artykułem 44 ustawy LEGIPE:

- zatwierdza i wydaje regulaminy wewnętrzne niezbędne do prawidłowego sprawowania wydziałów i nadań Instytutu,
- nadzoruje terminową integrację i prawidłowe funkcjonowanie organów Instytutu oraz poznaje, poprzez Prezesa, Sekretarza Wykonawczego lub ich komitety, ich działalność, a także konkretne sprawozdania, które Rada Generalna uzna za konieczne

- mianuje Sekretarza Wykonawczego głosami dwóch trzecich jego członków, zgodnie z propozycją przedstawioną przez jego Przewodniczącego,
- wyznacza pod nieobecność Sekretarza Wykonawczego Rady Generalnej, spośród członków Zarządu Głównego Wykonawczego, osobę, która będzie pełnić funkcję Sekretarza Rady Generalnej na sesji,
- powołuje dyrektorów wykonawczych i jednostek technicznych Instytutu na wniosek przewodniczącego. W przypadku dyrekcji wykonawczych i jednostek technicznych przewidzianych w ustawie, mianowanie ich musi nastąpić większością co najmniej ośmiu głosów,
- wyznacza urzędników, którzy podczas procesów wyborczych będą pełnić funkcję przewodniczących rad lokalnych i okręgowych, i którzy będą pełnili funkcję członków wykonawczych zarządów,
- w stosownych przypadkach powołuje i odwołuje przewodniczących i radnych wyborczych lokalnych organów publicznych, zgodnie z procedurami ustanowionymi w ustawie,
- powołuje bezwzględną większością głosów, nie później niż do 30 września roku poprzedzającego wybory, spośród propozycji zgłoszonych przez Przewodniczącego (*Consejero Presidente*) i Członków Wyborczych (*Consejeros Electorales*) – Radę Generalną (*Consejo General*), Członków Wyborczych Rad Lokalnych (*Consejeros Electorales de Consejos Locales*).
- podejmuje decyzję w sprawie umów o fuzji, frontach i koalicjach, które obchodzą krajowe partie polityczne, a także w sprawie umów o uczestnictwo zawieranych przez grupy polityczne z partiami politycznymi, zgodnie z przepisami prawa o partiach politycznych,
- monitoruje, czy działalność krajowych partii politycznych i krajowych grup politycznych jest rozwijana zgodnie z niniejszą Ustawą i Ustawą Ogólną Partii Politycznych oraz przestrzegać zobowiązań, którym one podlegają,
- gwarantuje, aby w odniesieniu do prerogatyw partii politycznych podejmowano działania zgodnie z ustawą oraz Ustawą Partii Politycznych, a także postanowieniami rozporządzeń wydanych w tym celu przez Radę Generalną.
- przedstawia wytyczne dotyczące Federalnego Rejestru Wyborców i nakazuje Zarządowi Głównemu Wykonawczemu przeprowadzenie studiów i formułowanie projektów podziału terytorium kraju na 300 jednomandatuowych okręgów wyborczych i jego kierowników, jego podziału na sekcje wyborcze, określenie zakresu terytorialnego pięciu wielocłonowych okręgów wyborczych oraz stolicy jednostki federacyjnej; a także podział terytorialny powiatów na poziomie lokalnym i, w stosownych przypadkach, zatwierdzanie ich,
- rozstrzyga o rejestracji krajowych partii politycznych i krajowych grup politycznych, a także o ich utracie w przypadkach przewidzianych

- w ustawie o partiach politycznych, wydaje oświadczenia i wnioski o ich opublikowanie w DOF,
- stale monitoruje, czy Instytut wykonuje swoje uprawnienia jako wyłącznej władzy w zarządzaniu czasem, który odpowiada w radiu i telewizji do celów federalnych i lokalnych władz wyborczych oraz wykonywania praw obywateli partii politycznych, grup politycznych i kandydatów,
  - na wniosek Zarządu Głównego zatwierdza kompleksowy kalendarz federalnego procesu wyborczego; wzory mandatów do głosowania z fotografią wydawane na terenie kraju, a także za granicą; kart do głosowania, protokołu dnia wyborczego oraz pozostałych formatów dokumentacji wyborczej,
  - zatwierdza sprawozdania sporządzone przez Komisję Rewizyjną,
  - określa maksymalne limity wydatków przed kampanią i w czasie kampanii, które mogą zostać poniesione w wyborach Prezydenta Meksyku, senatorów i deputowanych,
  - rejestruje platformę wyborczą, którą krajowe partie polityczne i kandydaci muszą przedstawić w wyborach,
  - wydaje i zatwierdza regulaminy posiedzeń Zarządu Lokalnego i Zarządu Okręgowego,
  - rejestruje kandydatury na prezydenta Meksyku i senatorów zgodnie z zasadą proporcjonalnej reprezentacji; a także regionalne listy kandydatów na posłów do reprezentacji proporcjonalnej przedstawione przez partie,
  - rejestruje teksty formuł kandydatów na senatorów i posłów na zasadzie względnej większości,
  - dokonuje liczenia wyborów senatorów według zasady proporcjonalnej reprezentacji, a także łącznego liczenia wyborów wszystkich list wybranych posłów według zasady proporcjonalnej reprezentacji, składa oświadczenie o ważności wyborów senatorów i posłów i wydaje stosowne zaświadczenia, nie później niż do 23 sierpnia roku wyborów; a także określa przed dniem wyborów metodę statystyczną, którą rady lokalne wdrażają w celu przeprowadzenia liczenia pakietów,
  - zawiadamia Senat oraz Izbę Deputowanych o wydaniu zaświadczeń o delegacji senatorów i posłów z wyboru na zasadzie proporcjonalnej reprezentacji, a także o sposobach wniesienia sprzeciwu,
  - zapoznaje się z raportami kwartalnymi i rocznymi, które Zarząd Główny składa za pośrednictwem Sekretarza Wykonawczego Instytutu, a także z raportami, które, w stosownych przypadkach, musi składać szef Organu Kontroli Wewnętrznej,
  - wymaga od Zarządu Głównego zbadania za pomocą dostępnych mu środków faktów, które znacząco wpływają na prawa partii politycznych lub federalny proces wyborczy,
  - rozstrzyga odwołania do ponownego rozpatrzenia,

- zatwierdza projekt budżetu Instytutu zaproponowany przez Przewodniczącego Rady Generalnej,
- zapoznaje się z naruszeniami i może nakładać odpowiednie sankcje,
- ustanawia ogólną politykę i programy Instytutu na wniosek Zarządu,
- powołuje się spośród Radnych Wyborczych Rady Generalnej, którzy muszą tymczasowo zastąpić Przewodniczącego Radnego w przypadku stałej nieobecności i informować o tym Izbę Deputowanych,
- decyduje większością kwalifikowaną o tworzeniu zespołów technicznych i komisji,
- wykonuje uprawnienia do przejmowania, przyciągania i delegowania, a także, w stosownych przypadkach, zatwierdzania umów dotyczących lokalnych procesów wyborczych,
- zatwierdza niezbędne porozumienia w celu zorganizowania wyborów kierownictwa partii politycznych, które o to wystąpią. Prośba musi być zgłoszona do Instytutu z co najmniej czteromiesięcznym wyprzedzeniem. Instytut ustali zasady, których partie polityczne muszą przestrzegać w przypadku odpowiedniego wniosku.

Zgodnie z art. 5 Regulaminu Wewnętrznego INE, Rada Generalna ponadto zatwierdza ogólną politykę i programy Instytutu, na wniosek Zarządu Głównego; kieruje działaniami, monitorowaniem i prawidłowym funkcjonowaniem innych organów Instytutu, z uwzględnieniem perspektywy równości płci, w oparciu o zatwierdzone polityki i programy oraz zgodnie z zasadą parytetu płci;

Tabela 2. Skład Rady Generalnej

<b>Rada Generalna, od 2014 r.</b>	
Przewodniczący INE	Dziesięciu Członków Wyborczych ( <i>Consejeros Electorales</i> )
<b>Rada Generalna, 1996-2014</b>	
Przewodniczący IFE (z prawem głosu)	Ośmiu członków (z prawem głosu) Sekretarz wykonawczy (bez prawa głosu) Przedstawiciele Władzy Ustawodawczej (bez prawa głosu) Przedstawicielei każdej zarejestrowanej partii politycznej (bez prawa głosu)

Źródło: opracowanie własne.

### 1.6.2. Zarząd Główny Wykonawczy (*Junta General Ejecutiva*)

W skład tego organu wchodzi 19. przedstawicieli urzędników (Tabela 3). Zarząd proponuje Radzie Generalnej ogólne polityki i programy Instytutu oraz ustala

procedury administracyjne. W szczególności, zgodnie z art. 46 LEGIPE Zarząd ma następujące funkcje:

- proponuje Radzie Generalnej ogólne zasady i programy Instytutu,
- ustanawia procedury administracyjne, zgodnie z ogólną polityką i programami Instytutu,
- nadzoruje przestrzeganie programów związanych z Federalnym Rejestrem Wyborców
- sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów mających zastosowanie do krajowych partii politycznych i grup politycznych oraz ich prerogatyw,
- ocenia wyniki Krajowej Służby Wyborczej,
- sprawuje nadzór nad przestrzeganiem programów szkolenia wyborczego i edukacji obywatelskiej Instytutu,
- proponuje Radzie Generalnej powołanie urzędów gminnych zgodnie z opracowanymi przez nią studiami i dostępnością budżetu,
- opracowuje niezbędne działania w celu zapewnienia, by krajowe, lokalne i okręgowe komisje nadzoru były zintegrowane, powołane i funkcjonowały na warunkach przewidzianych w ustawie,
- przedstawia do rozpatrzenia Radzie Generalnej projekt opinii o utracie rejestracji partii politycznej, zawartej w Ustawie o partiach politycznych,
- przedstawia do rozpatrzenia
- nia Radzie Generalnej projektu opinii w sprawie utraty rejestracji grupy politycznej, która ma miejsce w przypadkach przewidzianych w ustawie ogólnej o partiach politycznych,
- rozstrzyga ciężące na nim środki zaskarżenia aktów lub uchwał Sekretarza Wykonawczego i lokalnych zarządów Instytutu, na zasadach określonych w ustawie,
- otrzymuje raporty od Kontrolera Generalnego dotyczące aktów związanych z wykroczeniami administracyjnymi oraz, w stosownych przypadkach, o nałożeniu sankcji na urzędników Instytutu.
- zatwierdza kalendarz i plan federalnego procesu wyborczego oraz zwoływanych nadzwyczajnych federalnych procesów wyborczych, które zostaną przedłożone do rozpatrzenia przez Radę Generalną.

Na mocy art. 40 Regulaminu Wewnętrznego INE<sup>22</sup> następujące funkcje są w obszarze działań Zarządu: stosuje i wykonuje uchwały Rady, koordynuje i nadzoruje realizację Ogólnych Polityk i Programów Instytutu, koordynuje działania dyrekcji wykonawczych, zatwierdza wytyczne dotyczące podziału czasu antenowego, prowadzi akta dotyczące wykroczeń administracyjnych w sprawach wyborczych i, w stosownych przypadkach, proponuje sankcje.

<sup>22</sup> Rozporządzenie Rady Ogólnej Państwowego Instytutu Wyborczy – Regulamin Wewnętrzny Narodowego Instytutu Wyborczego, 2015, DOF 19.08.2015 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n95.pdf>

Ponadto proponować Radzie Ogólnej środki aby wdrażać dyscyplinę budżetową, podejmuje niezbędne działania, aby komisje nadzoru państwowego, terenowego i powiatowego były zintegrowane, działały i funkcjonowały na zasadach przewidzianych w ordynacji wyborczej oraz zgodnie z wydanymi przepisami dotyczącymi gospodarowania zasobami ludzkimi, finansowymi i materialnymi.

Zarząd przedkłada ogólne polityki i programy INE do zatwierdzenia przez Radę Generalną, zatwierdzenie projekty instytucjonalne oraz zatwierdza kalendarz i kompleksowego plan federalnego procesu wyborczego oraz zwoływanych nadzwyczajnych federalnych procesów wyborczych, przedkładanych do rozpatrzenia Radzie Generalnej.

Tabela 3. Skład Zarządu Głównego Wykonawczego<sup>23</sup>

<i>Zarząd Główny Wykonawczy (Junta General Ejecutiva)</i>	
<b>Członkowie</b>	<b>Stali przedstawiciele</b>
1) Przewodniczący INE	12) Szef Organu Kontroli Wewnętrznej
2) Sekretarz zarządu głównego	13) Krajowy Koordynator Komunikacji Społecznej
3) Dyrekcja Wykonawcza Federalnego Rejestru Wyborców	14) Koordynator ds. międzynarodowych
4) Dyrekcja Wykonawcza Prerogatyw i Partii Politycznych	15) Dyrektor Prawny
5) Dyrektor Wykonawczy Organizacji Wyborczej	16) Koordynator Generalny Zespołu Technicznego Usług Informatycznych
6) Dyrektor Wykonawczy Krajowej Służby Zawodowej Wyborców	17) Dział Techniczny ds. Przejrzystości i Ochrony Danych Osobowych
7) Dyrekcja Wykonawcza ds. Szkolenia Wyborczego i Edukacji Obywatelskiej	18) Dział Techniczny ds. Równości Płci i Niedyskryminacji
8) Dyrekcja Wykonawcza Administracji	19) Dyrektor Sekretariatu
9) Techniczna jednostka sterująca	
10) Wyborcza sporna jednostka techniczna	
11) Dział Techniczny ds. Łączności z Lokalnymi Organami Publicznymi	

Źródło: opracowanie własne.

<sup>23</sup> 1) Consejero Presidente, 2) Secretario de la Junta Ejecutiva, 3) Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, 4) Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos, 5) Director Ejecutivo de Organización Electoral, 6) Directora Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional, 7) Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 8) Dirección Ejecutiva de Administración, 9) Unidad Técnica de Fiscalización, 10) Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, 11) Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, 12) Titular del Órgano Interno de Control, 13) Coordinador Nacional de Comunicación Social, 14) Coordinador de Asuntos Internacionales, 15) Director Jurídico, 16) Coordinador General de la Unidad Técnica de Servicios de Informática, 17) Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, 18) Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación, 19) Director del Secretariado.

### 1.6.3. Sekretarz Wykonawczy (*Secretaría Ejecutiva*)

Koordynuje Zarząd Główny, kieruje administracją i nadzoruje rozwój działalności organów wykonawczych i technicznych Instytutu. Na jego czele stoi sekretarz (*Secretario de la Junta Ejecutiva*). Ten organ jest jednoosobowy. Do jego zadań w szczególności należy, na mocy art. 51:

- prawnie reprezentuje Instytut,
- pełnić funkcję sekretarza Rady Generalnej z głosem, ale bez głosu,
- przedkłada do wiadomości i ewentualnie do zatwierdzenia przez Radę Generalną sprawy należące do jej kompetencji,
- kieruje i koordynuje działania dyrekcji wykonawczych oraz zarządów terenowych i okręgowych Instytutu, podlegając na stałe Przewodniczącemu Rady Generalnej,
- pomaga Generalnemu Kontrolerowi w procedurach określania odpowiedzialności i nakładania sankcji na funkcjonariuszy publicznych Instytutu,
- zatwierdza strukturę dyrekcji wykonawczych, rad i innych organów Instytutu zgodnie z potrzebami służby i zatwierdzonymi środkami budżetowymi,
- powołuje członków zarządów terenowych (*juntas locales*) i wykonawczych okręgów (*juntas distritales ejecutivas*), zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- odpowiedzialny za ustanowienie mechanizmu natychmiastowego rozpowszechniania w Radzie Generalnej wstępnych wyników wyborów posłów, senatorów i prezydenta Meksykańskich Stanów Zjednoczonych, uzyskanych przez partie polityczne i kandydatów; w tym celu dostępny będzie system komputerowy do zbierania wstępnych wyników,
- pełni funkcję sekretarza Wykonawczego Zarządu Głównego i przygotowuje porządek obrad jego sesji.
- przyjmuje sprawozdania członków wykonawczych zarządów lokalnych i okręgowych oraz składa sprawozdania przewodniczącemu Rady Generalnej,
- wspiera wykonanie odpowiednich studiów lub procedur w celu poznania tendencji wyborczych w dniu wyborów, na polecenie przewodniczącego,
- przygotowuje corocznie projekt budżetu Instytutu w celu przedłożenia go do rozpatrzenia Przewodniczącemu Rady Generalnej,
- wykonuje zatwierdzone pozycje budżetu,
- udziela w imieniu Instytutu pełnomocnictw w zakresie aktów własności, administracji i reprezentowania przed wszelkimi organami administracyjnymi lub sądowymi lub osobami fizycznymi. Do dokonywania aktów własności nieruchomości przeznaczonych dla Instytutu lub do nadania w tym celu pełnomocnictw Sekretarz Wykonawczy wymaga się uprzedniej zgody Rady Generalnej,

- przygotowuje do zatwierdzenia przez Radę Generalną projekt kompleksowego kalendarza zwykłych procesów wyborczych, a także wyborów nadzwyczajnych,
- poinformuje Izbę Kongresu stanów w terminie nieprzekraczającym trzydziestu dni kalendarzowych, liczonych od otrzymania akt przesłanych przez prezesa Rady Dyrektorów tej Izby, o wyniku oceny procentowej wskazanej w art. 71 ust. IV Konstytucji,
- pełnić funkcję biura wyborczego i wystawia wymagane zaświadczenia.

#### 1.6.4. Wewnętrzny organ kontroli (*Órgano Interno de Control*)

Wewnętrzny organ kontroli jest autonomicznym organem INE odpowiedzialny za przegląd, kontrolę, nadzór, dochodzenie, inspekcję dochodów, wydatków, zasobów i aktywów INE. Ponadto, ustanawia obowiązki administracyjne urzędników Instytutu zgodnie z artykułami 108, 109 i 113 Konstytucji Meksyku<sup>24</sup>.

Instytucja ta jest odpowiedzialna za wdrażanie programów audytów przeprowadzanych w INE. Na mocy artykułu 490 LEGIPE, organ ten będzie odpowiedzialny za:

- ustanowienie kryteriów przeprowadzania audytów, procedur, metod i systemów niezbędnych do przeglądu i nadzoru zasobów odpowiedzialnych za obszary i organy Instytutu;
- ustanawianie zasad, procedur, metod i systemów rachunkowości i ewidencji, ksiąg oraz dokumentów potwierdzających i udowadniających przychody i wydatki, a także te elementy, które pozwalają na idealną praktykę audytów i przeglądów, przeprowadzanych zgodnie z jej funkcjami;
- ocenę raportów z postępów w zarządzaniu finansami dotyczące autoryzowanych programów i tych związanych z zakończonymi procesami;
- ocenę realizacji celów i zadań określonych w programach o charakterze administracyjnym zawartych w budżecie wydatkowym Instytutu;
- kontrolę czy różne obszary administracyjne Instytutu, które otrzymały, zarządzały, administrowały lub wykorzystywały zasoby, robią to zgodnie z obowiązującymi przepisami, zatwierdzonymi programami i zatwierdzonymi kwotami, a także, w przypadku wydatków, obciążających odpowiednie pozycje oraz z zachowaniem sprzyjających przepisów prawnych, wykonawczych i administracyjnych;
- kontrolę czy operacje budżetowe przeprowadzane przez Instytut są przeprowadzane zgodnie z przepisami prawnymi i administracyjnymi mającymi zastosowanie do tych spraw.

Zgodnie z Art. 82 Regulaminu Wewnętrznego INE Organ kontroli odpowiada w następujących sprawach: przedstawia Radzie roczny program prac kontroli; realizuje roczny program prac i nadzoruje jego przestrzeganie; ustanawia procedury, metody i systemy niezbędne do przeglądu i kontroli zasobów

<sup>24</sup> Na jego czele stoi obecnie (2021) Jesús George Zamora.



odpowiedzialnych za organy Instytutu; opracowuje, na podstawie Roczego Programu Audytu, programy pracy przeprowadzanych audytów wewnętrznych, ustalając cel i zakres, który jest wdrażany w każdym przypadku, a także monitoruje ich zgodność.

Instytucja ta jest odpowiedzialna za wdrażanie Kodeksu Etyki; urzędnicy państwowi są zobowiązani do przestrzegania Konstytucji i jej ustaw, mają obowiązek przestrzegania konstytucyjnych i prawnych zasad rządzących służbą publiczną: uczciwości, efektywności, lojalności, ekonomii, dyscypliny, rzetelności merytorycznej, skuteczności, integralności oraz solidarności. Ponadto mają wdrażać takie wartości jak szacunek dla innych ludzi, interes publiczny oraz poszanowanie praw Kodeksu Etyki.

### 1.7. Organy dodatkowe, pomocnicze oraz terenowe

INE ma swoje centralne biura w Okręgu Federalnym, a dla realizacji swoich celów na terenie całego kraju posiada przedstawicielstwa w stolicach 32 jednostek federalnych *Juntas Locales* oraz w 300 okręgach wyborczych *Juntas Distritales*, na które podzielone jest terytorium państwa, zwanych radami lokalnymi i okręgami wykonawczymi, odpowiednio.

#### Zarządy Lokalne (*Juntas Locales*)

Art. 61 ustawy LEGIPE przewiduje, że w każdej z jednostek federalnych INE będzie miał delegację złożoną z:

- Zarządu Lokalnego (*Junta Local Ejecutiva*) i Zarządów Okręgowych (*Juntas Distritales Ejecutivas*).
- Członek (*vocal*) wykonawczy
- Rada Lokalna lub Rada Okręgowa, powoływane na czas wyborów.

Organy te mają swoje siedziby w okręgu federalnym i w każdej ze stolic stanów. Zarządy lokalne są stałymi organami do realizacji i wsparcia technicznego działań Instytutu w każdym stanie. Muszą spotykać się co najmniej raz w miesiącu, a ich uprawnienia obejmują: nadzór i ocenę zgodności z programami i działaniami, nadzór i ocena zgodności z programami Federalnego Rejestru Wyborców, Organizacji Wyborczej, Zawodowej Służby Wyborczej oraz Szkolenia Wyborców i Edukacji Obywatelskiej, przyjmowanie, uzasadnianie i rozstrzyganie środków zaskarżenia powstałych między procesami wyborczymi na akty lub uchwały organów okręgowych.

#### Zarządy Okręgowe (*Juntas Distritales*)

Są to stałe organy do realizacji i technicznego wsparcia działalności Instytutu w każdym z 300 jednomandatowych okręgów wyborczych, które znajdują się na czele każdego z okręgów. Zarządy Okręgowe na mocy art. 71 LEGIPE będą miały w każdym z 300 okręgów wyborczych INE następujące organy: Zarząd

Okręgowy (Junta Distrital Ejecutiva), Członek wykonawczy (Vocal Ejecutivo) oraz Rada Dystryktu (Consejo Distrital).

Obradują co najmniej raz w miesiącu i w ramach swojej właściwości terytorialnej należą do powierzonych im uprawnień: Oceniać zgodność z programami dotyczącymi Federalnego Rejestru Wyborców, Organizacji Wyborczej, Szkolenia Wyborców i Edukacji Obywatelskiej.

Proponuje Radzie Okręgowej liczbę i lokalizację tzw. skrzynek wyborczych (*casillas*), które są organizowane w każdej z sekcji należącej do ich okręgu. Zarządy są również odpowiedzialne za szkolenie obywateli, którzy będą zasiadali w lokalach wyborczych.

### 1.8. Kompetencje, funkcje, obowiązki i podziały funkcjonalne między instytucjami wyborczymi.

W czasie wyborów do organów władzy wykonawczej i ustawodawczej trzy instytucje współdziałają ze sobą: INE, TEPJF, czyli organ sądowy w zakresie rozstrzygania sporów wyborczych – Sąd Wyborczy Władzy Sądowniczej Federacji (*Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*)<sup>25</sup>, oraz Izba Deputowanych.

Na mocy art. 74 pkt. I Konstytucji Izba Deputowanych przyjmuje uroczystą uchwałę z informacją o wybraniu prezydenta (tzw. „*Bando Solemne*”). Od zmian konstytucyjnych z 2014 r., których celem miała być synergia procesów wyborczych, istotnym novum jest udział kandydatów niezależnych.

Zgodnie z art. 371 LEGIPE osoby wyrażająca chęć udziału w wyborach na prezydenta ma w ciągu 120 dni od dnia zgłoszenia kandydata zebrać 866,593 podpisy, w co najmniej 17 stanach federalnych, które stanowić będą co najmniej 1% wszystkich wyborców w każdym z tych stanów, aby móc zgłosić kandydaturę niezależną<sup>26</sup>. Konstytucja również szczegółowo reguluje czas kampanii, która dla prezydenta trwa 90 dni (art. 41 pkt IV). Ponadto zgodnie z art. 329 LEGIPE obywatele Meksyku rezydujący poza granicami kraju mogą brać udział w głosowaniu<sup>27</sup>.

Trybunał TEPJF jest właściwy do rozstrzygania: 1) sporów powstałych w wyborach federalnych posłów i senatorów, 2) Sporów, jakie powstają w wyborach prezydenta Meksyku, 3) Zakwestionowanie innych niż wskazane ustaw i uchwał federalnej władzy wyborczej, naruszających normy konstytucyjne lub prawne. 4) Zakwestionowania aktów końcowych i ostatecznych lub uchwał właściwych organów jednostek federacyjnych do organizowania i kwalifikuje

<sup>25</sup> Historia meksykańskiego sądownictwa wyborczego rozpoczęła się w 1987 r., wraz z reformą art. 60 Konstytucji, tworząc sąd gwarantujący legalność działań organów wyborczych: Trybunał ds. Sporów Wyborczych, który stał się organem autonomicznym.

<sup>26</sup> Zob. <http://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/09/DEPPP-CI-A1-Porcentajes.pdf> [dostęp: 24.01.2020 r.).

<sup>27</sup> Art. 329. Ogólna ustawa o instytucjach i procedurach wyborczych.

wybory lub rozstrzyga kontrowersje, które pojawiają się podczas wyborów, 5) rozstrzyga o zgodności ustaw i uchwał naruszających prawa polityczno-wyborcze obywateli do głosowania oraz wolnego i pokojowego zrzeczenia się do udziału w sprawach politycznych kraju, 6) Spory pracownicze lub różnice między Trybunałem a jego pracownikami, 7) Spory pracownicze między INE oraz innymi instytucjami, 8) Ustala i nakłada sankcje przez INE na strony lub grupy polityczne lub osoby fizyczne lub prawne, krajowe lub cudzoziemców naruszający przepisy Konstytucji i prawo wyborcze, 9) Sprawy za naruszenie norm dotyczących propagandy politycznej i wyborczej, a także przeprowadzania przewidywanych działań przed kampanią, 10) Inne wskazane przez prawo<sup>28</sup>.

Przeprowadzone 1.07.2018 r. wybory prezydenckie miały szczególny wymiar, były bowiem najbardziej „transcendentne i kompleksowe” w historii Meksyku<sup>29</sup>. Wygrał je kandydat MORENy – AMLO. Natomiast przeprowadzone wybory 1.07.2021 r. były największe w historii, jeśli chodzi o wybory do organów władzy ustawodawczej federalnej oraz stanowej<sup>30</sup>.

### 1.9. Finansowanie i jego kontrola

INE jest instytucją autonomiczną, zatem kontrola jej finansowania jest w gestii wewnętrznego organu kontroli.

Rada Generalna wyznaczyła projekt Budżetu INE na rok fiskalny 2021 na łączną kwotę 20,463 mln MXN<sup>31</sup>, co czyni tę instytucję najbardziej „drogą” w architekturze instytucji demokracji Meksyku.

Wysokie koszty utrzymania INE wpływają na relacji dość napięte z władzą wykonawczą – Prezydentem, oraz z władzą ustawodawczą – Kongresem. Zgodnie z analizą wyrażoną przez prezydenta AMLO, INE jest najdroższą instytucją wyborczą w porównaniu z innymi państwami<sup>32</sup>. Zgodnie z informacją INE

<sup>28</sup> Zob. TEPJF, *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Organización i funkcje*, 2014.

<sup>29</sup> Zostało przeprowadzonych w sumie 30 procedur wyborczych, w tym wybór prezydenta federacji. Zob. Uchwała Rady Generalnej INE, DOF 31.08.2017 r. (Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los Procesos Electorales Locales concurrentes con el Proceso Electoral Federal 2018).

<sup>30</sup> *La Razón*, „Elecciones 2021 México: Por qué son consideradas las más grandes de la historia?”, 5.02.2021, <https://www.razon.com.mx/mexico/elecciones-2021-mexico-son-consideradas-grandes-historia-422265>

<sup>31</sup> INE, 2020, *Aprueba Consejo General Anteproyecto de Presupuesto 2021* <https://centralectoral.ine.mx/2020/08/26/aprueba-consejo-general-anteproyecto-presupuesto-2021/> 28.08.2020.

<sup>32</sup> *El Heraldo de México*, 2021, <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/2021/7/1/un-ine-groseramente-carro-311822.html>

będzie wnioskowała o 13,084 milionów MXN na rok 2022, co będzie stanowiło 36% mniej wydatków niż w roku 2021<sup>33</sup>.

### 1.10. Efektywność działania

Rzetelność INE jest mierzona poprzez organizację i przebieg wyborów. Współdziałanie INE z organami władzy sądowniczej jest podstawą efektywnego działania.

Celem wyborów jest wyłonienie określonego kandydata, przedstawiciela partii politycznej. Jednakże, w Meksyku dla efektywności działania coraz większą rolę odgrywają koalicje, fuzje, oraz porozumienia. Na mocy art. 85.1 Generalnej Ustawy o Partiach Politycznych<sup>34</sup>:

„1. Partie polityczne mogą tworzyć fronty do realizacji wspólnych celów politycznych i społecznych o charakterze pozawyborczym, poprzez określone i wspólne działania i strategie. 2. Partie polityczne dla celów wyborczych mogą tworzyć koalicje w celu zgłaszania tych samych kandydatów w wyborach federalnych, o ile spełniają wymagania określone w niniejszej ustawie; 3. Dwie lub więcej partii politycznych mogą się łączyć w celu utworzenia nowej partii lub przyłączenia się do jednej z nich.

Zatem wybory stają się platformą walki i rywalizacji coraz bardziej zagrożonej. Spośród członków Izby Deputowanych 300 wybieranych jest zwykłą większością głosów – po jednym z każdego z trzystu federalnych okręgów wyborczych, na który podzielony jest kraj; pozostałych 200 deputowanych na zasadzie reprezentacji proporcjonalnej – według list pięciu okręgów, na które jest podzielony kraj (Tabela 4). Z każdego z pięciu okręgów wybieranych jest 40 deputowanych, zgodnie z partią, która wygrała. Deputowani kadencji rozpoczynającej się w 2021 r. mogą być wybierani ponownie.

Tabela 4. Lista pięciu okręgów reprezentacji proporcjonalnej

Okręg	Siedziba
1. Okręg pierwszy	Guadalajara, Jalisco
2. Okręg drugi	Monterrey, Nuevo León
3. Okręg trzeci	Xalapa, Veracruz
4. Okręg czwarty	Miasto Meksyk
5. Okręg piąty	Toluca de Lerdo, w stanie Meksyk

Źródło: opracowanie własne.

<sup>33</sup> INE, 2021, <https://centralector.ine.mx/2021/08/24/el-ine-solicitara-13084-17-mdp-como-el-presupuestoine-para-2022-a-la-camara-de-diputados-y-diputadas/> 24.08.2021 r.

<sup>34</sup> *Ley General de Partidos Políticos*, DOF 23.05.2014. Tekst po nowelizacji 13.04.2020.

Zatem wzrasta udział władzy sądowniczej w rozstrzyganie efektywności działania INE. Przykładem kryzysu władzy był spór o władzę fotel gubernatora stanu Campeche w wyniku wyborów z 2021 r. Pierwszy raz w historii pięć kobiet wygrało wybory na gubernatora: Marina del Pilar w stanie Baja California, Indira Vizcaíno w stanie Colima, Lorena Cuéllar w stanie Tlaxcala, Evelyn Salgado w stanie Guerrero; Maru Campos w stanie Chihuahua jako kandydatka PAN-PRD oraz Layda Sansores w stanie Campeche.

W tym ostatnim, oficjalnie wybory wygrała kandydatka partii MORENA Layda Sansores, jednakże różnica między kandydatem, który zajął drugie miejsce w wyborach wynosiła w granicach punktu procentowego.

Sąd Wyborczy stanu Campeche zatwierdził 18 sierpnia 2021 r. triumf Laydy Sansores jako gubernatora elekta po odrzuceniu 41 pozwów o niezgodność. Jednakże partia PRI i przegrany kandydat partii Ruch Obywatelski (*Movimiento Ciudadano*) zaskarżył decyzje do TEPJF. Dzień później, 19 sierpnia 2021 r., stosunkiem większości zwykłej cztery „za”, trzy „przeciw”, Sąd federalny podjął decyzję o ponownym przeliczeniu głosów w wyborach na gubernatora stanu Campeche. Decyzja TEPJF była pierwszą w historii, która dotyczyła wniosku o powtórne przeliczenie głosów w wyborach na przedstawiciela władzy wykonawczej stanu<sup>35</sup>.

Wybory w Campeche były najbardziej konkurencyjne w historii stanu, gdzie po raz pierwszy od 92 lat Partia Rewolucyjno-Instytucjonalna przegrała wybory na gubernatora. W wyniku wyborów gubernatorką Campeche została Layda Sansores San Román, córka gubernatora Campeche Carlosa Sansores (1967-1973) z PRI która czterokrotnie uprzednio startowała w wyborach.

Tabela 9. Wynik wyborów na urząd gubernatora stanu Campeche, 2021 r.

Kandydat/ka	Koalicja	Głosy	
Layda Sansores San Román	Razem stanowimy Historię ( <i>Juntos Hacemos Historia</i> )	142 883	33.13 %
Eliseo Fernández Montufar	MC (Movimiento Ciudadano)	133 899	31.71 %
Christian Castro Bello	Za Campeche ( <i>Va por Campeche</i> )	130 018	30.79 %

Źródło: opracowanie własne.

Efektywność działania INE jest uzależniona od współdziałania władzy sądowniczej zarówno na szczeblu federalnym jak i stanowym.

<sup>35</sup> *El Universal*, 24.08.2021 r., <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/campeche-reciben-paquetes-electorales-para-recuento-de-votos-gubernatura>

## 1.11. Wnioski

Meksyk posiada szeroko rozbudowaną infrastrukturę instytucjonalną w przedmiocie praw i obowiązków wyborczych. Wybory w rodzącej się demokracji Meksyku na początku lat dziewięćdziesiątych stanowiły fundament praworządności.

Wybory prezydenta, deputowanych – lokalnych i federalnych, oraz senatorów są organizowane przez INE. Proces wyboru prezydenta od lat dwudziestych ubiegłego stulecia do lat dziewięćdziesiątych miał – w praktyce – znamiona „dedazo”. Według Wuhsa „dedazo” oznacza „nieformalny proces wyboru kandydata na prezydenta przez PRI, w którym ustępujący prezydent z PRI »wskazywał« swojego następcę spośród swoich bliskich doradców”<sup>36</sup>.

Institucja INE przeszła głęboką transformację z instytucji całkowicie zależnej od władzy wykonawczej – sekretarz spraw wewnętrznych był członkiem Rady Generalnej IFE w 1990 r., do instytucji całkowicie niezależnej o federalnym i lokalnym charakterze, albowiem od 2014 r. koordynuje, przeprowadza i organizuje wybory na wszystkich szczeblach władzy.

Współcześnie nowe formy demokracji bezpośredniej są wdrażane, i.e. konsultacja popularna, która stanowi mechanizm bezpośredniej partycypacji, gdzie opinia publiczna akceptuje lub odrzuca jedną lub więcej propozycji wcześniej zgłoszonych w kwestiach interesu publicznego. Przeprowadzona z inicjatywy prezydenta AMLO r. konsultacja z 1 sierpnia 2021 r. zawiera treść pytania w odniesieniu do wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności byłych prezydentów.<sup>37</sup>

INE przeprowadza wybory, natomiast potwierdza je TEPJF. Dla efektywności procesu wyborczego niezbędne jest współdziałanie władz federalnych i stanowych w przedmiocie rzetelności organizowania wyborów.

---

<sup>36</sup> S. Wuh, *Democratization and the Dynamics of Candidate Selection Rule Change in Mexico, 1991–2003*, „Mexican Studies/Estudios Mexicanos” 2006, no. 22(1), s. 33–56.

<sup>37</sup> INE przeprowadziło konsultacje popularne 1 sierpnia 2021 r., zgodnie z terminami zatwierdzonymi przez Izbę Deputowanych. 19 listopada 2020 r. Zgromadzenie Plenarne Izby Deputowanych zatwierdziło modyfikację Dekretu Konsultacji Popularnych – zatwierdzonego 7 października przez Senat i 22 października przez Izbę Deputowanych – tak, aby rozpoczęło się rozpowszechnianie Konsultacji 15 lipca 2021 r., a nie 28 października 2020 r., jak pierwotnie planowano.

Zostało zadane pytanie: Czy zgadzasz się, czy nie, że stosowne działania są prowadzone zgodnie z ramami konstytucyjnymi i prawnymi, aby podjąć proces wyjaśniania decyzji politycznych podejmowanych w ostatnich latach przez aktorów politycznych, mający na celu zagwarantowanie sprawiedliwości i praw potencjalnych ofiar?

## 2. Przeciwdziałanie przestępczości w zakresie ochrony prawidłowości procesu wyborczego

Na mocy nowelizacji konstytucji w 1990 r., w oparciu o art. 41 Konstytucji ustanowiono Federalny Sąd Wyborczy – TEPJF właściwy do rozpoznania systemu środków zaskarżenia. Przeciwdziałanie przestępczości w zakresie ochrony prawidłowości procesu wyborczego związane jest z funkcjonowaniem TEPJF oraz Urząd Prokuratora Specjalnego ds. Przepęstw Wyborczych – FEDAPE. Obie instytucje gwarantują ostateczność poszczególnych etapów procesu wyborczego i zapewniają, że akty wyborcze i uchwały niezmiennie podlegają zasadzie legalności.

Na mocy art. 41 Konstytucji, Federalny Instytut Wyborczy (IFE), obecnie Państwowy Instytut Wyborczy (INE) został upoważniony od stwierdzenia ważności wyborów. Wydaje on również świadectwa posłom i senatorom, wybranych zgodnie z zasadą reprezentacji proporcjonalnej.

Art. 5 ustawy o przestępstwach wyborczych (*Ley General en Materia de Delitos Electorales*)<sup>38</sup>, przewiduje, że w przypadku urzędników państwowych, którzy popełnią którekolwiek z przestępstw w niej przewidzianych, zostaną nałożone, oprócz odpowiedniej sankcji karnych, o którym mowa, dyskwalifikacja z zajmowania pracy, stanowiska w federalnej służbie publicznej, gminne i miasta Meksyk, od dwóch do sześciu lat oraz, w stosownych przypadkach, usunięcie z urzędu.

Ustawa o przestępstwach wyborczych enumeratywnie wymienia dwadzieścia jeden przestępstw wyborczych za które grozi kara od 50 do 100 dni przysięgi i pozbawienie wolności od 6 miesięcy do 3 lat:

1. Głosuje wiedząc, że nie spełnia wymogów prawa;
2. Głosuj więcej niż raz w tych samych wyborach;
3. Naciska na wyborców w dniu wyborów w sondażach lub w miejscu formowania się wyborców, aby kierować głosem lub powstrzymać od jego oddania;
4. Utrudnia lub zakłóca normalny rozwój głosowania, kontroli i liczenia, wprowadza lub nielegalnie usuwa karty do głosowania z urny wyborczej lub wkłada fałszywe karty do głosowania;
5. Zbiera w dowolnym momencie, bez podania przyczyny, jedno lub więcej dokumentów tożsamości do głosowania;
6. Zachowuje w dniu wyborów, bez uzasadnionej przyczyny prawnej, jedno lub więcej dokumentów tożsamości;
7. Poprosi o oddanie głosu za wynagrodzeniem, obietnicą pieniędzy lub innym wynagrodzeniem lub za pośrednictwem przemocy lub groźby, wywierania nacisku na inne osoby, aby uczestniczyły w wydarzeniach

<sup>38</sup> Ley General en Materia de Delitos Electorales, DOF 23.05.2014. Tekst po nowelizacji: 20.05.2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_200521.pdf)

- prozelitycznych, głosowały lub wstrzymywały się od głosowania na kandydata, partię polityczną lub koalicję w trakcie kampanii wyborczej w dniu wyborów lub na trzy dni przed nimi.
8. Żąda lub zamawia dowody potwierdzające oddanie głosu lub naruszać w jakikolwiek sposób prawo obywatela do tajnego oddania głosu;
  9. Głosuje lub zamierza głosować za pomocą danych uwierzytelniających głosowanie, których nie jesteście właścicielem;
  10. Organizuje spotkanie lub transport wyborców w Dniu Wyborów, w celu wpłynięcia na kierunek głosowania;
  11. Zajmuje, niszczy, zmienia, nielegalnie posiada, używa, nabywa, sprzedaje lub dostarcza nielegalnie materiały lub dokumenty wyborcze;
  12. Zajmuje, niszczy, zmienia, posiada, nabywa, sprzedaje lub dostarcza w sposób nielegalny, sprzęt lub materiały niezbędne do stworzenia dokumentów tożsamości do głosowania.
  13. utrudniać lub przeszkadzać w przekazywaniu i dostarczaniu paczek i dokumentów publicznych w materii wyborczej;
  14. Zapobiega, bez prawnie uzasadnionej przyczyny, instalacji lub zamknięciu oddziału wyborczego
  15. W ciągu trzech dni przed wyborami i do oficjalnego zamknięcia głosowania, które znajdują się w najbardziej wysuniętych na zachód strefach czasowych terytorium kraju, publikuje lub rozpowszechnia w jakikolwiek sposób wyniki ankiet lub sondaży opinii, które mają na celu nagłośnienie preferencji wyborczych obywateli;
  16. Wykonuje w jakikolwiek sposób każdy czyn, który wywołuje strach lub zastraszanie wśród wyborców, naruszając wolność głosowania, zakłócając porządek lub swobodny dostęp wyborców do lokalu wyborczego;
  17. Bez uzasadnionej przyczyny prawnej otwiera paczki wyborcze, usuwa znaczki lub otwiera miejsca, w których są schronieni;
  18. Osobiście lub za pośrednictwem przekazuje środki z zagranicy dla polityka, koalicja, grupy politycznej lub kandydat do wspierania działań prozelitycznych w czasie kampanii wyborczej;
  19. Wystawia lub wykorzystuje faktury lub dokumenty potwierdzające wydatki partii politycznych lub kandydata, zmieniając rzeczywisty koszt dostarczonych towarów lub usług;
  20. Uzurpuje sobie charakter urzędnika lokalu wyborczego;
  21. Dostarcza towary lub usługi na potrzeby kampanii wyborczych bez stosownych upoważnień wydanych przez administracyjny organ wyborczy.

Wybory 6 czerwca 2021 r. były największym przedsięwzięciem pod względem organizacyjnym, ponieważ obywatele i obywatelki wybierali: a) 17 gubernatorów, b) przedstawicieli do Izby Deputowanych i Senatu, c) przedstawicieli kongresów stanowych. Z tym też się wiąże skala wyzwań związanych z przejrzystością w zakresie zagwarantowania prawidłowego procesu wyborczego.



Opinia publiczna w tym zakresie posiada niebagatelny wpływ na skuteczność działania instytucji demokracji reprezentatywnej.

## 2.1. Opinia publiczna dotycząca prawidłowości procesu wyborczego

Największa instytucja elektorska w regionie – INE – posiada faraonską strukturę w trzyszczeblowym podziale administracyjnym Meksyku. Utrzymywanie jej jest kosztowne, ale opinia publiczna jest zgodna co do zasług tej instytucji dla budowy demokracji i transparentności wyborczej w Meksyku. Warto zauważyć, że ta ocena zmieniała się na przestrzeni ostatnich dwóch dekad.

W wyborach prezydenckich 1 lipca 2018 roku kandydat sojuszu *Juntos Haremos Historia* (PT-Morena-PES), Andrés Manuel López Obrador (AMLO) wygrał większością 55% głosów ważnych. Kandydat koalicji *Por México al Frente* (uznaną za koalicję nieoczekiwaną i nienaturalną: PAN-PRD-MC), Ricardo Anaya, uzyskał 23%, a kandydat sojuszu *Todos Por México* (PRI-PVEM-PANAL) i przedstawiciel ustępującego rządu José Antonio Meade, 17% głosów. Ponadto zwycięski sojusz triumfował również w wyborach parlamentarnych, kończąc ponad 20 letni okres podzielonego rządu; ponadto wygrał w pięciu z dziewięciu stanach w wyborach na gubernatora.

Tabela 5. Koalicje wyborcze w wyborach prezydenckich w 2018 r. w Meksyku

Lp.	Kandydat	Koalicja zgłaszająca	Partie koalicji
1.	AMLO	„Razem Dokonamy Historii” („Juntos Haremos Historia”)	1) MORENA; 2) PT; 3) PES
2.	José Antonio Meade Kuribrena	„Wszyscy za Meksykiem” („Todos por México”)	1) PRI; 2) PVEM; 3) PANAL
3.	Ricardo Anaya Cortés	„Z Meksykiem na czele” („Por México al Frente”)	1) PAN; 2) PRD; 3) MC
4.	Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón „El Bronco”	Niezależny	

Źródło: opracowanie własne.

Szeroko przychylne głosowanie na Lópeza Obradora w 2018 r. było odpowiedzią na różne okoliczności i w żadnym wypadku nie było jednorodnym blokiem opinii publicznej o określonych cechach (Moreno et al., 2018). Było to raczej połączenie różnych punktów widzenia i orientacji politycznych, w wielu przypadkach przeciwstawnych, które zbiegły się w ich poparciu dla AMLO. Chociaż poparcie wyborcze dla kandydata MORENY przekraczało granice klasowe,

regionalne i inne aspekty społeczno-demograficzne, nie pochodziło z różnych stron spektrum politycznego, ale zamiast tego skupiło się na jego lewej stronie.

Obywatele chcieli zmian, dlatego w wyborach 2018 r. wygrał AMLO. Miał to być początek nowego uprawiania polityki.

Jednakże po trzech latach sprawowania władzy przez AMLO i jego ugrupowanie w Kongresie doszło do rewizji jego polityki w wyborach 6 czerwca 2021 r. do organów władzy ustawodawczej oraz na urzędy wykonawcze w stanach.

INE, we współpracy z lokalnymi organami publicznymi, opracował działania na rzecz wyboru gubernatorów, delegacji administracyjnej miasta Meksyk, kongresów lokalnych, urzędów miejskich, rad miejskich i urzędów burmistrza.

Zostały utworzone tylko dwie koalicje. Partie opozycji zjednoczyły się by wygrać z partią u władzy (Tabela 6).

Pierwszy blok składa się z partii, które poparły Andrésa Manuela Lópeza Obradora w 2018 roku w wygraniu prezydentury Meksyku: MORENA, Partia Pracy (PT) oraz Partia Zielonych Ekologów Meksyku (PVEM). Ta ostatnia popierała kandydata opozycji w 2018 r.

Drugi blok złożony był z trzech wielkich partii opozycji, które zjednoczyły się, by przeciwstawić się MORENIE w wyborach do Kongresu i na urzędy gubernatorów. Spośród 15 stanów w których przeprowadzono wybory na gubernatora MORENA wygrała w 11 stanach (Rycina 8).



Rycina 8. Wybory w stanach Meksyku, w których zwyciężył kandydat MORENY, 2021 r.

Legenda: kolor jaśniejszy wskazuje na wygraną kandydata MORENY

Tabela 6. Koalicje wyborcze w wyborach w 2021 r. w Meksyku

Lp.	Koalicja zgłaszająca	Partie koalicji
1.	„Razem Dokonamy Historii” („Juntos Haremos Historia”)	1) MORENA; 2) PT; 3) PVEM
2.	„Idziemy za Meksykiem” („Va por México”)	1) PRI; 2) PAN; 3) PRD

Źródło: opracowanie własne.

W wyniku wyborów z czerwca 2021 r. MORENA potwierdziła wygraną w Kongresie, jednak nie zdobyła większości bezwzględnej (Tabela 7).

Tabela 7. Partie zasiadające w Kongresie Meksyku, 2021-2024

Partia	Procent
Morena	34.09
PAN	18.24
PRI	17.73
MC	7.01
PVEM	5.43
PRD	3.64
PT	3.24
PES	2.75

Źródło: opracowanie własne.

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

Generalnie zaufanie do IFE wiązało się z demokratyczną transformacją na początku lat dziewięćdziesiątych. Zgodnie z analizą *Latinobarometro*<sup>39</sup> w okresie od 2006 do 2018 r., obywatele Meksyku mieli większe zaufanie w 2006 r. niż w latach następnych (Tabela 8).

<sup>39</sup> Bada opinie publiczną państw regionu, <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Tabela 8. Zaufanie do Sądownictwa wyborczego

	2006	2007	2010	2015	2016	2017	2018
Duże	20%	10%	11%	12%	9%	9%	9%
Średnie	30%	34%	36%	31%	30%	24%	23%
Małe zaufanie	24%	35%	32%	32%	34%	33%	32%
Żadne	20%	19%	17%	22%	22%	32%	32%
Nie wie	5%	2%	4%	3%	2%	3%	2%
Nie odpowiada	0%	0%	1%	0%	3%	0%	1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Latinobarimetro. Pytanie brzmiało: Ile masz zaufania do Instytucji Wyborczej (Cuánta confianza tiene usted en ellas? Institución Electoral)

Poziom zaufania jest związany z podjęciem decyzji o możliwości reelekcji deputowanych i senatorów, w którym to procesie brali czynny udział obywatele. Pierwsze pokolenie posłów federalnych i senatorów, którzy mogą być ponownie wybrani na swoje stanowisko w wyborach będzie odpowiednio możliwe w 2021 i 2024 r.

Zatem postulat Rewolucji Meksykańskiej z 1910 r.: „Skuteczne prawo wyborcze. Brak reelekcji” został po części złamany, bowiem nastąpił przełom w odniesieniu do reelekcji.

### 2.1.2. Wpływ możliwości głosowania (tradycyjne, internetowe, korespondencyjne) na prawidłowość przeprowadzenia wyborów

Po raz pierwszy w historii wyborów Meksyku została wprowadzona możliwość głosowania internetowego w 2021 r.

Rada Generalna INE zatwierdziła 3 lutego 2021 r. instrumenty prawne i techniczne niezbędne do wdrożenia elektronicznego głosowania w części pojedynczych urn w procesie federalnym oraz lokalnym 2020-2021 w stanach Coahuila i Jalisco<sup>40</sup>. Było to wdrożenie elementów próbnych, bowiem urny elektroniczne stanowiły tylko 0.06% wszystkich. Zatem 6 czerwca 2021 r. obywatele Coahuila i Jalisco głosowali za pośrednictwem elektronicznej urny wyborczej.

Jeśli chodzi o wybory korespondencyjne, mają one tradycję od 2006 r. i są prawem obywateli żyjących poza krajem. Wybory federalne w 2006 r. były pierwszymi w Meksyku, w których dopuszczono głosowanie zdalne dla osób zamieszkałych za granicą (poprzez głosowanie korespondencyjne), zgodnie z art. 313–339 COFIPE.

<sup>40</sup> INE/CG96/2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los instrumentos jurídicos y técnicos necesarios para instrumentar el Voto Electrónico en una parte de las casillas únicas en los procesos electorales federal y locales 2020-2021 de Coahuila y Jalisco.

## 2.2. Prawne gwarancje dotyczące uczciwości wyborów

Uczciwość wyborów stanowi priorytet INE, który współdziała z TEPJF, trybunałami lokalnymi oraz z FEPADE.

Istnieje środek zaskarżenia – *juicio de inconformidad* – który pozwala na ewaluację uczciwości wyborów<sup>41</sup>. Jest to środek procesu wyborczego, za pośrednictwem których partie polityczne i w niektórych przypadkach kandydaci mogą kwestionować wyniki wyborów federalnych z powodu błędu, nieważności sondaży lub wyborów, a także w sprawach braku kwalifikacji kandydatów.

Istnieje prawo zakwestionowania wyborów Prezydenta zgodnie z art. 301 COFIPE i art. 50.1 a), 52.5 i 53a) LGSMIME. Następuje stwierdzenie nieważności głosowania w jednym lub więcej urn wyborczych (*casillas*).

FEPADE definiuje przestępcze wyborcze jako: każdy czyn lub zaniechanie sprzeczne z prawem przewidzianym i przez niekarane; przestępstwami wyborczymi są te działania lub zaniechania, które szkodzą lub zagrażają prawidłowemu rozwojowi funkcji wyborczej oraz podważają cechy głosowania, które musi być powszechne, wolne, bezpośrednie, osobiste, tajne i nieprzenoszalne<sup>42</sup>.

## 2.3. Zagrożenia i ingerencje w procesy wyborcze

Instytucje wyborcze, tj. INE oraz TEPJF przeciwdziałają korupcji oraz innym formom manipulacji w kampaniach prowadzonych w mediach. Korupcja/ wyborcza historycznie była zarzewiem konfliktów i rewolucji w Meksyku. Po 1989 r., kiedy rozpoczął się proces demokratyzacji, zostały ograniczone elementy korupcji. Jednakże nie całkowicie i zawsze partie szukały wsparcia i poparcia politycznego wśród obywateli zwłaszcza ubogich<sup>43</sup>. Taki cel przyświecał programom społecznym: PRONASOL, Progres a czy Oportunidades.

Obecnie wciąż istnieją elementy zagrażające rzetelności procesu wyborczego. Partia PVEM została ukarana po wyborach 2021 r., ponieważ – jak stwierdził TEPJF – influencerzy promowali głosowanie na swoich portalach społecznościowych na korzyść tej partii w okresie zakazanym przez prawo. Rada Generalna Narodowego Instytutu Wyborczego (INE) zatwierdziła grzywnę w wysokości ponad 40 milionów MXN dla partii PVEM, a także ukarała ją w bezprecedensowy sposób, odbierając na rok dostęp do przestrzeni radiowych i telewizyjnych<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> [https://www.te.gob.mx/cyje/Archivos/manual\\_proceso\\_federal.pdf](https://www.te.gob.mx/cyje/Archivos/manual_proceso_federal.pdf) [dostęp: 20.12.2022].

<sup>42</sup> FEPADE, Delitos Electorales, 2021, <http://www.fepade.gob.mx/swb/fepade/Programas>.

<sup>43</sup> Zob. Czarnecki, L. 2016. Reproducción de la pobreza en la política social para adultos mayores en Chiapas en el contexto de las elecciones de 2012, *Anuario Latinoamericano*, Vol. 2, pp. 147-163.

<sup>44</sup> Forbes, 21.07.2021 r., *INE perfila multa de 40 mdp al PVEM tras violar veda con 'influencers'*, <https://www.forbes.com.mx/ine-perfila-multa-40-mdp-pvem-violar-veda-influencers/>

## 2.4. Mechanizmy ochrony przed ingerencją obcych w procesy demokratyczne

Obecnie państwa stoją przed wyzwaniem ingerencji na całym świecie. Demokracja stoi w obliczu zagrożeń, zwłaszcza z powodu manipulacji procedur prawnokonstytucyjnych pierwotnie zaprojektowane w celu ochrony przed arbitralnymi działaniami i nadużyciami demokracji. Populizm i ruchy z tym związane mogą wywierać silną presję na wolne i uczciwe wybory, podstawą legitymacji demokratycznej, poprzez wykorzystanie nowych technologii i komunikacji cyfrowej.

Obecnie wolne wybory i bezstronne instytucje są podstawą gwarantującą *raison d'être* instytucji takich jak INE w Meksyku. Ma ona sprzyjać zbiorowemu zarządzaniu, aby chronić procesy wyborcze. Jednakże, nie zostało jeszcze wydane w tym zakresie prawo, które gwarantowałoby ochronę przed obcą ingerencją.

## 2.5. Sposoby współpracy organów władzy państwowej w sytuacji zagrożenia

Z zakresu koordynacji przestępstw wyborczych w Meksyku został powołany Urząd Prokuratora Specjalnego ds. Przestępstw Wyborczych (*Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales*). Instytucja ta jest organem Prokuratury Generalnej z autonomią, odpowiada za uczestnictwo w sposób instytucjonalny, specjalistyczny i profesjonalny, dotyczący federalnych przestępstw wyborczych. Urząd Prokuratora jest obok Krajowego Instytutu Wyborczego (INE) i Trybunału Wyborczego Federalnej Władzy Sądowej (TEPJF), trzecią instytucją odpowiedzialną za zagwarantowanie uczciwości, legalności i przejrzystości wyborów federalnych i lokalnych w sprawach wynikających z ich kompetencji.

Dekret za pomocą którego zmieniono przepisy Regulaminu Ustawy Organicznej Prokuratora Generalnego Republiki, co dało początek Prokuraturze Specjalnej ds. przestępstw wyborczych, został opublikowany 19 lipca 1994 r.

Jednym z głównych atrybutów FEPADE jest:

- Badanie, zapobieganie i ściganie przestępstw w sprawach wyborczych
- Wykonywanie władzy do ścigania przestępstw, które mają związek z przestępstwami federalnymi w sprawach wyborczych,
- Ustanowienie mechanizmów koordynacji z jednostkami administracyjnymi odpowiedzialnymi za kontrolę i monitorowanie wstępnych dochodzeń oraz federalnych procesów karnych w celu udoskonalenia prowadzenia działań karnych i ułatwienia czynności proceduralnych, które muszą być wykonywane przed organami jurysdykcyjnymi,
- proponowanie polityki, strategii i kierunku działania w celu zwalczania przestępstw wyborczych; a także udział, w porozumieniu z właściwymi władzami, w przygotowaniu i realizacji programów profilaktycznych.
- Informowanie Rady Generalnej Federalnego Instytutu Wyborczego (raz w miesiącu) o ilości i charakterze otrzymanych skarg, stanie wszczętych

dochodzeń wstępnych, dokonanych środkach, procesach i *amparo*<sup>45</sup> w sprawach wyborczych,

- Wzmacnianie i wdrażanie mechanizmów współpracy i współdziałania z władzami federalnymi, jednostkami federacyjnymi, gminami i Okręgiem Federalnym, przestrzegając obowiązujących norm i polityk instytucjonalnych, zgodnie z wytycznymi wydanymi przez Prokuratora,
- Opracowanie i realizacja projektów w zakresie legalności w wyborczych sprawach karnych.

Urząd Prokuratora Specjalnego ds. Przepięstw Wyborczych jest instytucją odpowiedzialną za wymierzanie sprawiedliwosci w wyborczych sprawach karnych; zapobiega, prowadzi dochodzenie i ściga przestępstwa w federalnych i lokalnych sprawach wyborczych w przypadkach wskazanych przez prawo.

Urząd jest uprawniona do integrowania i rozstrzygania wstępnych dochodzeń w federalnych sprawach karnych wyborczych, jej działanie nie podlega zatwierdzeniu, przeglądowi ani poprawie przez żadną inną instancję Prokuratury Generalnej, co gwarantuje niezależne działanie Prokuratury. Do wykonywania swoich prac dysponuje wyspecjalizowaną i przeszkoloną służbą ministerialną w sprawach przestępstw wyborczych do zwalczania popełnienia przestępstw z urzędu lub w drodze skargi, możliwe jest wszczęcie śledztwa wstępnego i/lub okoliczności w tradycyjnym systemie karnym, a także śledztwa zgodnie z systemem karnym.

FEPADE prowadzi różne działania mające na celu zapobieganie przestępstwom wyborczym, w tym celu dysponuje zespołem profesjonalistów, którzy poprzez kursy, rozmowy informacyjne, konferencje informują o konsekwencjach prawnych, jakie może ponieść urzędnik państwowy, kandydaci, kadry i liderzy partii politycznych, a także każdy, kto dokonuje czynów stanowiących przestępstwo w sprawach wyborczych.

Dodatkowo przygotowuje i rozpowszechnia materiały drukowane, takie jak plakaty, pocztówki, przewodniki m.in. za pośrednictwem platform technologicznych i stron internetowych, przygotowuje treści tak, aby wszyscy obywatele mieli dostęp do informacji na temat przestępstw.

Prokuratura Specjalna posiada systemy obsługi obywateli: FEPADETEL, bezpłatną usługę telefoniczną, która zapewnia obywatelom natychmiastowe wskazówki dotyczące dochodzeń prawnych, skarg, wskazówek oraz, w stosownych przypadkach, składania skarg. Drugim systemem jest FEPADENET, w którym za pośrednictwem poczty elektronicznej przekazywane są obywatelom wytyczne w sprawach karnych wyborczych, za pośrednictwem którego można przekazywać informacje, składać skargi i zgłaszać przestępstwa wyborcze.

<sup>45</sup> Zob. Czarnecki, L. 2019. O ewolucji *amparo* w Meksyku, *Przegląd Konstytucyjny*, 4: 58–75. ISSN: 25442031.

## 2.6. Wnioski

Nowelizacja Konstytucji z 2014 r. przekształciła IFE w INE o charakterze narodowym. Nie ustrzegła jednak przed niebezpieczeństwami nadużyć, korupcji, oraz przestępczości w zakresie ochrony prawidłowości procesu wyborczego. W Meksyku został powołany Urząd Prokuratora Specjalnego ds. Przepstępstw Wyborczych już w latach dziewięćdziesiątych, na początku transformacji demokratycznej. Ponadto funkcjonuje niezależny Sąd Wyborczy – TEPJF. Jednakże architektura instytucjonalna nie hamuje procesów związanych z nowymi przestępstwami wyborczymi.

Przestępczość zorganizowana zawsze odgrywała rolę w kontekście wyborczym. Przywódcy trzech partii tworzących koalicję w czerwcowych wyborach *Va por Mexico* (PAN, PRI i PRD) złożyli skargę do Organizacji Państw Amerykańskich (OPA) w Waszyngtonie, w której stwierdzono, że w wyborach 6 czerwca w Meksyku interweniowały, jak nigdy dotąd, grupy zorganizowanej przestępczości. Zwrócili się do organu międzynarodowego o wyznaczenie komisji obserwatorów, która ma odwiedzić Meksyk w celu zbadania faktów o wpływie grup przestępczych<sup>46</sup>. Jednakże jest to zabieg propagandowy ze strony opozycji, której partie – PRI, PAN i PRD – pozwalały na infiltrację grup przestępczych podczas okresu sprawowania rządów.

## Zakończenie Główne

Wybory prezydenckie w 1988 r. doprowadziły do upadku systemu: złamania i rozłamu w kierownictwie PRI i głębokie niezadowolenie obywateli przy braku przejrzystości wyników wyborów. Wydarzenia kampanii z 1994 r. obejmowały zabójstwo oficjalnego kandydata, Luis Donaldo Colosio i pierwszą telewizyjną debatę kandydatów na prezydenta.

Wybory z 1994 r. wyłoniły ostatni rząd zunifikowany; sytuacja, która nie powtórzyłaby się aż do przytłaczającego zwycięstwa MORENY w 2018 r. Wybory w 2000 r. przyniosły zwycięstwo Vicente Fox'a oraz – zdaniem wielu – pozorne przemiany demokratyczne.

Wybory 2018 r. pokazały, jak bardzo opinia publiczna i społeczeństwo wyrażało poparcie dla zmian do uprawiania nowego stylu w polityce bez korupcji. Wybory 2021 r. były szczególnie, bo miały największy zasięg i charakter.

Nad procesami architektury wyborczej czuwa triumwira: INE – TEPJF – FEPADE, z których największe zasługi ma ta pierwsza. INE została zbudowana na początku procesu demokracji, jednakże aktualnie jej farańska struktura, wysokie koszty jej funkcjonowania każą zastanowić się nad zasadnością tej instytucji w życiu politycznym Meksyku. Być może nastał już okres, aby instytucje procesu wyborczego odgrywały mniejszą rolę w życiu publicznym kraju.

<sup>46</sup> *El Universal*, 23.08.2021 r., <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/el-crimen-impuso-aspirantes-en-proceso-electoral-piden-la-oea-investigiar-sobre-narcoeleccion>



## Bibliografia

- Blanca Diaz, R. (2017). *Derechos humanos, sufragio y autenticidad de las elecciones en México*, „Aletheia. Revista Digital Universitaria Publicación semestral”, vol. 1, 4-25. [https://revista-aletheia.ieu.edu.mx/documentos/revistaVol\\_1/revistaVoll\\_Art1.pdf](https://revista-aletheia.ieu.edu.mx/documentos/revistaVol_1/revistaVoll_Art1.pdf)
- Czarnecki, L. (2020). *O instytucji wyboru na urząd prezydenta w Meksyku*, „Studia Prawnoustrojowe”, 49, 5-14 DOI: 10.31648/sp.5847
- Czarnecki, L. (2019), *O ewolucji amparo w Meksyku*, „Przegląd Konstytucyjny”, 4: 58–75. ISSN: 25442031.
- Dios Calles, Citlallin Batilde de. (1999). *¿Sufragio efectivo! No reelección?*, w: *Democracia y represión en el umbral del siglo XXI*, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, s. 149-171.
- Erikson, D. (2005). *Mexico's Uneasy Choice: The 2006 Presidential Election*, „World Policy Journal”, 22(4), 15-24.
- Latinobarometro*, (20180). Dane regionu Ameryki Łacińskiej.
- Lehoucq, F. (2007). *Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias*, „Revista mexicana de sociología”, 69(1), 1-38. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032007000100001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032007000100001&lng=es&tlng=es).
- Moreno, A., Uribe Coughlan, A., Wals S. (2018). *El viraje electoral: opinión pública y voto en las elecciones de 2018*, „Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública”, México.
- Reding, A. (1988). *Mexico at a Crossroads: The 1988 Election and Beyond*, „World Policy Journal”, 5(4), 615-649.
- TEPJF (2014). *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Organización i funkcje*, Meksyk.
- Wallis, D. (2001). The Mexican Presidential and Congressional Elections of 2000 and Democratic Transition. *Bulletin of Latin American Research*, 20(3), 304-323.
- Wuhs, S. (2006). Democratization and the Dynamics of Candidate Selection Rule Change in Mexico, 1991–2003, „Mexican Studies/Estudios Mexicanos”, No. 22(1), s. 33–56.
- Sanchez Diaz, C.A. (2017). La justicia electoral en México eficaz o insuficiente? Un estudio sobre los sistemas de medios de impugnación federal y del Estado de México, México: IEEM, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2017 [https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files\\_ipo/2018/108/10/75b23c2f314b79d93d60e6ed-cala8f23.pdf](https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2018/108/10/75b23c2f314b79d93d60e6ed-cala8f23.pdf)

## Akty prawne:

- Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.
- DOF 04.09.2017 [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5496056&fecha=04/09/2017](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5496056&fecha=04/09/2017)
- Amerykańska Konwencja Praw Człowieka, 1969 r., dostęp: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1969a-c1.html>
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Federalny kodeks instytucji i procedur wyborczych), 2008. DOF 14.01.2008

- Rozporządzenie Rady Ogólnej Państwowego Instytutu Wyborczy – Regulamin Wewnętrzny Narodowego Instytutu Wyborczego, 2015,  
DOF 19.08.2015 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n95.pdf>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE),  
DOF 23.05.2014. Tekst po nowelizacji: 13.04.2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf)
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME),  
DOF 22.11.1996. Tekst po nowelizacji: 13.04.2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_130420.pdf)
- Ley General en Materia de Delitos Electorales, DOF 23.05.2014. Tekst po nowelizacji: 20.05.2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_200521.pdf)
- Ley General de Partidos Políticos, DOF 23.05.2014. Tekst po nowelizacji 13.04.2020, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130420.pdf)
- Ley Federal de Consulta Popular, DOF 14.03.2014. Tekst po nowelizacji: 19.05.2021 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo\\_190521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo_190521.pdf)
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (*Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*), DOF 4.05.2015. Tekst po nowelizacji: 20.05.2020 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf)
- Konstytucji Meksyku z 5.02. 1857 r. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>
- Konstytucja Meksyku z 05.02.1917, DOF 28.05.2021, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_280521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf)

## Publikacje on-line

- INE, 2020, *Aprueba Consejo General Anteproyecto de Presupuesto 2021*  
<https://centraleeleitoral.ine.mx/2020/08/26/aprueba-consejo-general-anteproyecto-presupuesto-2021/> 28.08.2020.
- Lorenzo Meyer, Twitter, 26.06.2021 r.
- La Razón*, „Elecciones 2021 México: Por qué son consideradas las más grandes de la historia?”, 5.02.2021, <https://www.razon.com.mx/mexico/elecciones-2021-mexico-son-consideradas-grandes-historia-422265>
- El Universal*, 24.08.2021 r., <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/campeche-reciben-paquetes-electorales-para-recuento-de-votos-gubernatura>
- El Universal*, 23.08.2021 r., <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/el-crimen-impuso-aspirantes-en-proceso-electoral-piden-la-oea-investigar-sobre-narcoeleccion>

## Strony internetowe:

- INE [www.ine.mx](http://www.ine.mx)
- TEPJF [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx)
- Izba Deputowanych [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx)
- Senat <https://www.senado.gob.mx>
- Latinobarometro* <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- FEPADE <http://www.fepade.gob.mx/>



dr Aleksander Wróbel, LL.M.

# Norwegia

## 1. Model wyborczy.

### 1.1. Konstytucyjne aspekty wyborów

Konstytucja Królestwa Norwegii zawiera szereg przepisów dotyczących wyborów w Królestwie Norwegii. Są to §§ 49–64 Konstytucji. Przepisy te odnoszą się głównie do wyborów parlamentarnych. Przepisy te do 1985 r. były rozwinęte w dwóch ustawach. Były to ustawa o ordynacji wyborczej do Parlamentu i nominacjach z dnia 12 grudnia 1920 r. (oryg. *Stortingsvalgloven og nominasjon*)<sup>1</sup> oraz ordynacja wyborów samorządowych z dnia 10 lipca 1925 r. (oryg. *Kommunevalgloven*)<sup>2</sup>. Poczynając od 1985 r. połączono wspomniane ustawy w jedną ustawę – ordynacja wyborcza z dnia 1 marca 1985 r. (oryg. *Valgloven*)<sup>3</sup>. Wspomnieć również należy, że 12 czerwca 1987 r. przyjęto ustawę regulującą prawa ludu Saami<sup>4</sup>, czyli ustawę o Parlamencie Saami i pozostałych kwestiach dotyczących Saami (oryg. *Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold*)<sup>5</sup>. Ustawa ta ustanowiła Parlament Saami, jak również wprowadzała przepisy dotyczące wyborów oraz klauzulę ogólną wskazującą, że Król może w zakresie regulacji dotyczącej ludu Saame wydać kolejne przepisy<sup>6</sup>.

W początkowym brzmieniu Konstytucja regulowała możliwość utraty prawa do głosu. Były to sytuacje, w których osoba została skazana, ubezwłasnowolniona albo też przestała spełniać warunek fiskalny w postaci odprowadzania podatków, w wyniku czego zabrano takiej osobie możliwość oddania głosu. Prawa do głosowania nie posiadali również pracownicy urzędów, pracownicy dyplomacji oraz sądów<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> LOV-1920-12-17-1.

<sup>2</sup> NOU 2001: 03 Velgere, valgordning, valgte, s. 25.

<sup>3</sup> LOV-1985-03-01-3.

<sup>4</sup> Lud zamieszkujący Laponię.

<sup>5</sup> LOV-1987-06-12-56.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> NOU 2001: 03 Velgere, valgordning, valgte, s. 26.

Mimo posiadania uprawnienia do oddawania głosu, w celu skorzystania z tego uprawnienia obywatel musiał zgłosić chęć oddania głosu. Warunkiem dokonania rejestracji, był obowiązek złożenia przysięgi na wierność Konstytucji<sup>8</sup>.

Ustawa zasadnicza w § 49 stanowi, że władza ustawodawcza jest wykonywana za pośrednictwem Stortingu, członkowie którego są obierani w wolnych, bezpośrednich i tajnych wyborach.

W kwestii uprawnienia do głosowania, § 49 Konstytucji stanowi, że czynne prawo wyborcze przysługuje obywatelom Norwegii, którzy osiągnęli 18 rok życia albo osiągną wiek 18 lat w roku, w którym mają odbyć się wybory parlamentarne. Przepis ten jest doprecyzowany w § 2-1 Ordynacji wyborczej, który częściowo powtarza § 49 Konstytucji, ale również dookreśla, że są to osoby, które nie są pozbawione prawa głosu zgodnie z § 53 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że czynne prawo wyborcze nie przysługuje osobie skazanej za popełnienie przestępstwa albo też osoby, które były na służbie innego państwa bez zgody rządu.

Dodatkowo w § 2-1 Ordynacji wyborczej wskazuje, że czynne prawo wyborcze przysługuje osobie, która była albo jest rezydentem Norwegii. Przy czym dyplomaci są uprawnieni do oddania głosu mimo wykonywania pracy na rzecz np. organów międzynarodowych. Ostatnim warunkiem głosowania, zgodnie z powyższym przepisem, jest wpis na listę wyborców w miejscu głosowania w dzień wyborów.

Oдноśnie do wyborów samorządowych Konstytucja nie zawiera żadnych regulacji. Uznaje się, że pewnego rodzaju nawiązaniem do wyborów samorządowych jest § 59 Konstytucji, który wskazuje, że samorząd terytorialny działa na zasadzie „ciągłości”. W związku z tym przyjmuje się założenie, zgodnie z którym przepisy dotyczące wyborów samorządowych mogą różnić się od założeń przyjętych przy wyborach parlamentarnych. Wyrazem tego jest chociażby fakt, że czynne i biernie prawo wyborcze w wyborach samorządowych posiadają cudzoziemcy<sup>9</sup>.

Pierwszym przepisem dotyczącym wyborów jest § 57 Konstytucji. Stanowi on, że *Storting* składa się z 169 wybieranych członków. Powtórzeniem tej regulacji na poziomie ustawy, jest § 11-2 Ordynacja wyborcza do Stortingu, rad powiatowych oraz rad gminnych (oryg. *Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)*; Ordynacja wyborcza)<sup>10</sup>.

Są oni wybierani w 19 okręgach wyborczych, które są doprecyzowane w § 11-1. Są to następujące okręgi:

1. Østfold
2. Akershus
3. Oslo
4. Hedmark
5. Oppland

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> NOU 2001: 03 Velgere, valgordning, valgte, s. 32.

<sup>10</sup> LOV-2002-06-28-57.

6. Buskerud valgdistrikt
7. Vestfold
8. Telemark
9. Aust-Agder
10. Vest-Agder
11. Rogaland
12. Hordaland
13. Sogn i Fjordane
14. Møre i Romsdal
15. Sør-Trøndelag
16. Nord-Trøndelag
17. Nordland
18. Troms
19. Finnmark.

Podział na 19 okręgów jest dyskusyjnym, ponieważ pojawiają się głosy opowiadające się za zmniejszeniem ilości okręgów wyborczych poprzez ich połączenie<sup>11</sup>.

Ważność okręgów podkreśla również § 58 Konstytucji stanowi, że wybory odbywają się oddzielnie dla każdej gminy i w ramach gminy oddawane są głosy na członków parlamentu oraz ich zastępców.

§ 57 Konstytucji stanowi również, że 150 członków Parlamentu jest wybieranych jako przedstawiciele konkretnych okręgów, natomiast 19 mandatów stanowi mandaty wyrównawcze. Przy czym liczba 19 mandatów nie jest w tym przypadku kwestią przypadku, ponieważ na jeden okręg wyborczy przypada jeden mandat wyrównawczy. Już na poziomie ustawy zasadniczej określono sposób przeliczania mandatów przypadających na konkretny okręg wyborczy. Równanie to zakłada, że podstawą jest stosunek ilości mieszkańców i obszar okręgu w stosunku do ilości mieszkańców w Królestwie Norwegii i obszaru całego Królestwa. Konstytucja wskazuje, że jeden mieszkaniec daje w przeliczeniu jeden punkt, z kolei jeden kilometr kwadratowy daje 1,8 punktu. Przy czym aktualizacja przelicznika ilości osób jest dokonywana co osiem lat<sup>12</sup>.

Kolejno, § 59 Konstytucji stanowi, że wybory są wyborami większościami. Przy czym przepis stanowi, że liczbę głosów na jedną czwartą partii w jednej czwartej okręgów wyborczych dzieli się przez 1,4; 3; 5; 7 itd. Pierwszy mandat przypada partii, która otrzymuje największy wskaźnik, następny mandat przypada partii, która otrzymuje drugi największy iloraz, i tak dalej,

---

<sup>11</sup> J. Bergh, J. Saglie, *Personvalg ved stortingsvalg: Konsekvenser av ulike valgordninger*, Notat, 20.12.2018, s. 15; źródło: <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmli/bitstream/handle/11250/2660967/Personvalg%2B201218.pdf?sequence=2&isAllowed=y> [dostęp: 09.08.2021].

<sup>12</sup> Den norske valgordningen i hovedtrekk, źródło: <https://www.regjeringen.no/no/tema/valg-og-demokrati/den-norske-valgordningen/valgordningen/id456636/#valgkretser> [dostęp: 15.08.2021].

aż wszystkie mandaty zostaną rozdzielone. W celu zapewnienia jak najlepszej proporcji pomiędzy liczbą głosów a reprezentacją, mandaty wyrównawcze są dzielone na podstawie różnicy między liczbą głosów w całym kraju. Ilość mandatów w parlamencie ustala się zgodnie z zasadami przydzielania mandatów okręgowych, odpowiadających całemu Królestwu Norwegii, partiom, które wchodzi w skład wyrównania. Partia nie otrzymuje mandatów wyrównawczych, jeżeli uzyskała już więcej mandatów w podziale mandatów okręgowych niż powinna była otrzymać zgodnie z podstawowym przydziałem mandatów, w takim przypadku mandaty wyrównawcze dzieli się tylko między pozostałe partie, z pominięciem liczby głosów i mandatów okręgowych. Jak już wspomniano i stanowi o tym § 59 Konstytucji partia otrzymuje mandaty wyrównawcze jedynie w przypadku przekroczenia progu 4%. Przepis ten został powtórzony oraz rozwinięty w Ordynacji wyborczej<sup>13</sup>.

Zgodnie z § 11-3 pkt. (2) Ordynacji wyborczej proporcja ta jest ustalana w ostatnim roku przed wyborami w ramach okresu 8 lat. Punkt 3 tego przepisu stanowi, że liczby otrzymane w wyniku poprzedniego równania w ramach każdego okręgu wyborczego są dzielone przez liczby 1 – 3 – 5 – 7 oraz kolejne. Mandaty są rozdzielane w okręgach wyborczych na podstawie otrzymanych ilorazów. Pierwsza pula trafia do okręgu o największym ilorazie. Kolejna pula przypada w okręgu, który ma drugi co do wielkości iloraz wg. powyższego przebiegu licznika. Jeżeli dwa lub więcej okręgów ma taką samą pulę głosów, mandat reprezentacyjny przypada okręgowi o najwyższym numerze porządkowym. Jeżeli mają takie same numery dystrybucyjne, kwestia ta zostanie rozstrzygnięta w drodze losowania, do którego okręgu wyborczego przypada konkretna pula miejsc. Ministerstwo samorządu terytorialnego i modernizacji każdorazowo zawiadamia o podziale mandatów.

Idąc dalej, § 11-5 Ordynacji wyborczej stanowi, że po ustaleniu, ile mandatów okręgowych ma mieć lista wyborcza, powiatowa komisja wyborcza przydziela je kolejno kandydatom z listy wyborczej. Sposób przydzielania mandatów, jest następujący: w pierwszej kolejności liczone są nazwiska wymienione jako nr 1 na kartach do głosowania. Określany jest kandydat z największą liczbą głosów. Następnie liczone są głosy oddane na kandydata podanego na liście. Wybierany jest kandydat, który ma najwięcej wpisów podczas sumowania wyników z pierwszego i drugiego zliczenia. Liczenie jest kontynuowane w ten sam sposób, aż do obsadzenia wszystkich miejsc. Jeśli kilku kandydatów osiągnie ten sam wynik, pod uwagę brana jest kolejność na liście. Zgodnie z § 11-5 pt. 2 Ustawy wyborczej na każdego wybranego kandydata przypadają zastępcy.

W przypadku rezygnacji przedstawiciela Stortingu, rady powiatu lub rady gminy albo też z powodu odmowy przyjęcia wyborów wakat wypełnia zastępca.

---

<sup>13</sup> Valgordninger, źródło: [https://snl.no/Stortingsvalgenes\\_historie#-Historisk\\_utvikling\\_av\\_valgordningen](https://snl.no/Stortingsvalgenes_historie#-Historisk_utvikling_av_valgordningen)[dostęp: 08.08.2021].

Jest to proces automatyczny, bez konieczności zarządzania nowych wyborów albo też dokonywania jakichkolwiek innych czynności przez organy wyborcze<sup>14</sup>.

Kwestia możliwości zmiany list budzi kontrowersje w nauce i praktyce. Podkreśla się, że mimo możliwości zmiany listy, jest to instrument wielce niedoskonały, ponieważ zmiana ta wywoła skutki w praktyce jedynie, gdy znaczna część wyborców dokona identycznej zmiany<sup>15</sup>.

Zgodnie z § 11-6 pkt. 1 Ustawy Wyborczej podziału mandatów wyrównawczych między partie i okręgi wyborcze w wyborach parlamentarnych dokonuje Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie odpisów nadesłanych z powiatowych i gminnych komisji wyborczych. Idąc dalej, zgodnie z § 11-6 pkt. 2 Ordynacji wyborczej Państwowa Komisja Wyborcza rozdziela mandaty wyrównawcze między partie zgodnie z § 59 Konstytucji, jeżeli kilka partii ma taką samą ilość kandydatów, mandat przypada partii z największą liczbą głosów. Jeżeli kandydaci posiadają taką samą liczbę głosów, miejsce przydziela się w drodze losowania. § 11-6 pkt. 3 Ordynacji wyborczej reguluje, że Państwowa Komisja Wyborcza rozdziela mandaty wyrównawcze w ramach jednego okręgu wyborczego dla partii, która zdobyła co najmniej jeden mandat wyrównawczy, punktem wyjścia jest liczba głosów partii w okręgu wyborczym. Jeżeli partia nie uzyskała mandatu w okręgu za podstawę przyjmuje się liczbę głosów partii w okręgu wyborczym. Jeżeli partia otrzymała mandat w okręgu, liczbę głosów partii dzieli się przez dwukrotną liczbę mandatów okręgowych, które partia otrzymała w okręgu wyborczym. Liczbę głosów oddanych na konkretną partię lub uzyskaną pulę dzieli się przez średnią liczbę głosów przypadającą na mandat okręgowy w danym okręgu wyborczym. Mandat wyrównawczy przydziela się partii i okręgowi wyborczemu, który według wyliczenia ma największą pulę. Mandat wyrównawczy nr 2 jest przyznawany partii i okręgowi wyborczemu, który ma drugi co do wielkości wynik itd. Jeżeli okręg wyborczy otrzymał mandat wyrównawczy, nie jest on uwzględniany w dalszych obliczeniach. Podział trwa dla pozostałych okręgów wyborczych i innych partii, dopóki nie zostaną rozdzielone wszystkie mandaty wyrównawcze.

Zgodnie z § 11-7 Ustawy Wyborczej wybór kandydatów na mandaty wyrównawcze w wyborach parlamentarnych następuje po ustaleniu list partyjnych. Państwowa Komisja Wyborcza powołuje osoby z list wyrównawczych oraz ich zastępców.

Na ostatnim etapie, zgodnie z § 11-8 Ustawy Wyborczej Państwowa Komisja Wyborcza udziela pełnomocnictwa wszystkim nowo wybranym członkom

<sup>14</sup> Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 15. mars 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II) Særskilt, s. 360.

<sup>15</sup> J. Bergh, J. Saglie, *Personvalg ved stortingsvalg: Konsekvenser av ulike valgordninger*, Notat, 20.12.2018, s. 2; źródło: <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmliui/bitstream/handle/11250/2660967/Personvalg%2B201218.pdf?sequence=2&isAllowed=y>[dostęp: 09.08.2021].



Stortingu oraz ich zastępcom. W dalszej kolejności Państwowa Komisja Wyborcza odnotowuje wyniki podliczenia głosów i powiadamia o tym Storting i powiatowe komisje wyborcze o ostatecznych wynikach. Przepis ten jest rozwinięciem § 64 Konstytucji. Jak już wspomniano na ten proces składają się dwa etapy. Pierwszym z nich jest podział mandatów podstawowych, a w dalszej kolejności – mandatów wyrównawczych.

Po otrzymaniu listy Storting określa czy zgłoszeni kandydaci są wybrani zgodnie z prawem i tym samym wybory są ważne. Co ciekawe czynności tej dokonuje sam Storting. Przy okazji zatwierdzania wyborów, Storting jest również uprawniony do kontroli decyzji wydanych przez Państwową Komisję Wyborczą w wyniku złożonych skarg wyborczych. W związku z tym decyzja Stortingu jest ostateczną<sup>16</sup>. W przypadku wyborów do rad gmin i rad powiatów, wybory zatwierdza, jak już wspomniano rada gminy i rada powiatu. W tym przypadku, dla przypomnienia, wskazać należy, że najwyższą instancją w tym przypadku jest Ministerstwo ds. samorządu terytorialnego i modernizacji<sup>17</sup>.

Na poziomie ustawy zasadniczej uregulowano również w § 65 Konstytucji kwestie wynagrodzenia dla członków Stortingu. Stanowi on, że członkowie parlamentu oraz ich zastępcy otrzymują wypłatę, rekompensatę kosztów podróży do i z Stortingu oraz płatny urlopu. Co interesujące, Konstytucja w § 66 stanowi również podstawowe gwarancje wykonywania funkcji członka Parlamentu. W trakcie podróży z i do Parlamentu oraz obrad Parlamentu członkowie parlamentu powinni być zwolnieni z aresztu. Wyjątkiem są sytuacje, w których są oni aresztowani w ramach działalności przestępczej. Dodatkowo, nie członkowie Parlamentu nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności za opinie wyrażone na zgromadzeniach Stortingu.

§ 61 Konstytucji stanowi, że nie może być kandydatem w wyborach osoba, która nie jest uprawniona do oddania głosu. Jednocześnie § 62 Konstytucji określa grupę osób, które nie mogą być wybrani na członków Stortingu. Są to urzędnicy państwowi zatrudnieni w urzędach państwowych, sędziowie Sądu Najwyższego oraz dyplomaci. Z tej grupy wyłączono jednak sekretarze stanu i doradców, którzy mogą występować w charakterze członków Parlamentu dopiero w chwili, gdy zrezygnują z pełnienia urzędu lub w przypadku doradców, dopóki pełnią swoje stanowiska.

§ 63 Konstytucji stanowi, że osoba wybrana do Parlamentu jest zobowiązana do zaakceptowania wyboru, chyba że osoba ta jest wybrana poza okręgiem wyborczym, w którym jest uprawniona do głosowania, złożyła pisemne oświadczenie, że nie chce być na liście wyborczej.

Idąc dalej, nowo obrany parlament Królestwa Norwegia zbiera się, zgodnie z § 68 Konstytucji w stolicy, czyli w Oslo w okresie pierwszych czterech dni października albo też dopuszczalne jest nadzwyczajne zgromadzenie

<sup>16</sup> NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg ny valglov, s. 289.

<sup>17</sup> Ibidem.

Parlamentu, które może być zwołane w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności, takich jak atak zbrojny lub choroba zakaźna. W takim przypadku zgromadzenie może odbyć się w innym mieście niż stolica. Dodatkowo Król w każdej chwili może zwołać Parlament, jeśli uzna to za konieczne na podstawie § 69 Konstytucji. Zgodnie z § 74 Konstytucji stanowi, że przy pierwszym zgromadzeniu nowo obranego Parlamentu, Król albo wyznaczona przez niego osoba wygłasza przemówienie o stanie państwa oraz podejmuje problemy, na które chce zwrócić szczególną uwagę Parlamentu. Przepis wskazuje, że przemówieniu Króla nie towarzyszą dyskusje.

## 1.2. Wybory do Parlamentu Saami

W 1987 przyjęto Ustawę o parlamencie Saami i innych kwestiach prawnych Saami (oryg. *Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (Sameloven)*; Ustawa Saami)<sup>18</sup>. Stanowi ona w § 1-2, że Saamowie jako grupa etniczna ma swój własny ogólnokrajowy parlament Saami wybierany przez i spośród Saamów. Pierwsze wybory do parlamentu Saami (oryg. *Sametinget*) dalej: *Sametinget*) odbyły się w 1989 roku<sup>19</sup>.

Ustawa ta zawiera odrębne przepisy dotyczące wyborów do *Sametinget* w §§ 2-3 do 2-11. Zgodnie z § 2-3 Ustawy Saami, wybory do Parlamentu Saami są wyborami bezpośrednimi i proporcjonalnymi, pod warunkiem, że w okręgu wyborczym przyjęta zostanie więcej niż jedna propozycja na listę wyborczą. W innych przypadkach wybory odbywają się większością głosów. Zgodnie z tym przepisem wybory do Parlamentu Saami odbywać się będą w tym samym dniu co wybory do Stortingu. Kadencja Parlamentu Saami jest wybierany na okres czterech lat. Przy czym okres wyborczy liczy się od 1 października w roku, w którym odbywają się wybory.

Zgodnie z § 2-4 Ustawy Saami, w wyborach do *Sametinget* członkowie parlamentu są wybierani w następujących okręgach:

1. Okręg wschodni w który wchodzi: gminy Sør-Varanger, Nesseby, Vadsø, Vardø, Båtsfjord, Tana, Berlevåg, Lebesby i Gamvik w okręgach Troms i Finnmark.
2. Okręg wyborczy Ávjovári w który wchodzi gminy Karasjok, Kautokeino i Porsanger w okręgu Troms i Finnmark.
3. Okręg północny, w który wchodzi gminy Nordkapp, Måsøy, Hammerfest, Alta, Hasvik, Loppa, Skjervøy, Kvænangen i Nordreisa w okręgach Troms i Finnmark.

<sup>18</sup> LOV-1987-06-12-56.

<sup>19</sup> Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 15. mars 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II), s. 65.

4. Okręg wyborczy Gáisi, w który wchodzi gminy Kåfjord, Storfjord, Lyngen, Karlsøy, Tromsø, Balsfjord, Målselv, Bardu, Senja i Sørreisa w okręgach Troms i Finnmark.
5. Okręg wyborczy Vesthavet, w który wchodzi gminy Dyrøy, Salangen, Lavangen, Gratangen, Tjeldsund, Ibestad, Harstad i Kvæfjord w okręgach Troms i Finnmark oraz gminy w okręgu Salt Melland i Beiarn.
6. Okręg Południowe Sámi, w który wchodzi gminy z Rana i Rødøy łącznie i część okręgu Nordland, okręg Trøndelag, gminy Surnadal i Sunndal w okręgu Møre og Romsdal oraz gminy Engerdal, Rendalen, Os, Tolga i Folldal w okręgu Innlandet.
7. Okręg wyborczy południowej Norwegii w który wchodzi gminy w okręgach Møre og Romsdal i Innlandet, które nie należą do okręgu 6, a także okręgi Vestland, Rogaland, Agder, Vestfold i Telemark, Viken i Oslo.

Parlament Saami składa się z 39 członków. Proces podziału mandatów wygląda następująco: okręgi wyborcze otrzymują najpierw po dwa mandaty, a pozostałe 25 mandatów rozdziela się proporcjonalnie między okręgi wyborcze na podstawie liczby zarejestrowanych osób, zgodnie z metodą podziału określoną w ordynacji wyborczej w § 11-3, czyli podobnie jak w wyborach do Stortingu. Wyjątkiem w tym przypadku, jest okręg wyborczy południowej Norwegii. Nie zostanie przydzielona większa liczba mandatów niż ta, którą otrzymałby okręg wyborczy, gdyby wszystkie 39 mandatów zostało rozdzielonych proporcjonalnie między okręgami wyborczymi.

Idąc dalej, zgodnie § 2-5 Ustawy Saami, prawo do głosowania w wyborach do Parlamentu Sami ma każdy, kto posiada czynne prawo wyborcze do rad gminnych w okręgu wyborczym i kto w dniu wyborów zostanie wprowadzony do spisu wyborców do parlamentu Saami.

W dosyć interesujący sposób określana jest lista osób uprawnionych do oddania głosu. Jest ona sporządzana na podstawie § 2-6 Ustawy Saami przez Parlament Saami na podstawie ewidencji ludności. Jednocześnie § 2-6 Ustawy Saami stanowi, że każdy, kto oświadczy, że postrzega siebie jako Saami albo jego ojczystym językiem, jest język saamów, miał lub ma rodzica, dziadka lub pradziadka, dla których saami był językiem ojczystym albo też jest dzieckiem osoby, która była wpisana na listę wyborców Saami i złoży odpowiedni wniosek do Parlamentu sami zostanie wpisana na taką listę.

Z kolei bierne prawo wyborcze zgodnie z § 2-7 Ustawy Saami przysługuje każdej osobie, która posiada czynne prawo wyborcze i jest wpisana w ewidencji ludności we wspomnianych okręgach na dzień wyborów. Idąc dalej, grupa, partia lub podobne stowarzyszenie może złożyć wniosek do parlamentu Saami o rejestrację pod konkretną nazwą partii. Do wniosków o rejestrację należy dołączyć podpisy co najmniej 200 osób, którym przysługuje czynne prawo wyborcze i składać wnioski w wyborach do parlamentu Saami.

W przypadku wybrania do Sametinge, zgodnie z § 2-8 Ustawy Saami osoba ta jest zobowiązana do zaakceptowania wyborów do Parlamentu Sami. Przepis ten

przewiduje wyjątki. Prawo do odmowy przyjęcia wyboru na członka Parlamentu Saami przysługuje osobie, która osiągnęła wiek 60 lat przed końcem roku wyborczego, lub osobie, która przez ostatnie cztery lata była członkiem Parlamentu Saami, osobie, która przed komisją wyborczą Parlamentu Saami udowodni, że nie będzie ona w stanie bez nadmiernych trudności wypełniać swoich obowiązków jako członek parlamentu Sami.

### 1.3. Wybory samorządowe

W ramach wyborów samorządowych do rad powiatów i do rad gmin czynne prawo wyborcze zgodnie z § 3 – 3 Ordynacji wyborczej przysługuje osobom, które w dniu wyborów są wpisane do ewidencji ludności jako mieszkańcy gminy lub powiatu. Bierne prawo wyborcze nie przysługuje m.in. przedstawicielowi rządu na poziomie miejscowym oraz jego zastępcy, jak również przewodniczącemu gminy oraz jego zastępcy, dyrektorom działów gmin, sekretarzowi rady gminy i rady powiatu, jak również osobie, która przeprowadza kontrole w ramach gminy czy też powiatu.

Kwestie związane z wyborami samorządowymi zostały również uregulowane również w ordynacji wyborczej w § 37 pkt. 1. miejsca na listach dzielone są proporcjonalnie do liczby kart do głosowania, które otrzymała każda lista, stosując numery działów 1, 2, 3, 4 itd. Jeżeli kilka list ma taki sam przelicznik, miejsce trafia na listę z największą liczbą głosów. Jeśli mają taką samą liczbę głosów, o wyborze decyduje losowanie. § 37 pkt. 2 Ordynacji wyborczej stanowi, że po podjęciu decyzji o tym, ile miejsc otrzyma lista, przeprowadza się nowe przeliczenie głosów na kandydatów z listy. W pierwszej kolejności liczone są nazwiska, które widnieją pod numerem 1 na listach do głosowania. Wybrany zostaje kandydat, który w tym liczeniu otrzyma najwięcej głosów. Jeżeli na liście ma być więcej niż jedno miejsce, liczy się nazwiska, które na kartach do głosowania są numerem 2. Wybrany zostaje kandydat, który zbierze najwięcej głosów w obu rachunkach, jeśli zlekceważy się tego, który został już wybrany. W ten sam sposób kontynuuje się do wypełnienia wszystkich miejsc na liście. Z kolei, jeżeli kilku kandydatów uzyskało taką samą liczbę głosów, kandydat pierwszy na liście porządek na liście uważa się za wybrany.

## 2. Rys historyczny

### 2.1. System prawny Norwegii

Królestwo Norwegii jako osobny byt państwowy powstało jeszcze IX w. Pojawienie się państwa było wypadkową połączenia wielu mniejszych księstw, które posiadały swoje odrębne prawo zwyczajowe. Ujednoczenie tych ziem i utworzenie Królestwa Norwegii wiązało się z potrzebą utworzenia również i organów centralnych. W związku z tym powołano centralny organ o nazwie *Alting*. W celu jak najlepszej reprezentacji różnych części norweskich ziemi postanowiono, że

będzie on składał się z przedstawicieli zarówno ziem wiejskich, jak i miejskich. W późniejszym okresie został on zastąpiony nowym organem, który nazwano *Lagting*. Do kompetencji tego organu należały obowiązki, które współcześnie odnieśliśmy do władzy legislacyjnej, sądowniczej oraz wykonawczej. Warto wskazać, że pełnił on również funkcje sądu, który w okresie późniejszym został wyodrębniony z *Lagtingu* i przemianowany na *Lagrett*, co w tłumaczeniu na język polski oznacza „Sąd Prawa”<sup>20</sup>.

Jak już wspomniano, w początkowym okresie istnienia Królestwa Norwegii najważniejszą rolę odgrywało prawo zwyczajowe. Z biegiem czasu podejmowano jednak próby ujednoczenia prawa. Uznaje się, że jednym z pierwszych, jeśli nie pierwszym aktem prawnym obowiązującym na terytorium Królestwa Norwegii był Zwód Praw Regionalnych (oryg. *Landskapslovene*) z XII w., które był próbą zebrania w jednym miejscu gąszczu norm prawa zwyczajowego. Z kolei jednym z legislacyjnych kamieni milowych z pewnością było przyjęcie w 1274 r. Prawa ziemskiego (oryg. *Landslov*)<sup>21</sup> przez Króla *Mangusa Lagabøtego*. Był to również jeden z najdłużej obowiązujących aktów prawnych na terytorium Królestwa Norwegii, ponieważ pozostawał w mocy przez około 400 lat. W 1604 r. przyjęto nową wersję Prawa ziemskiego w języku duńskim i nadano mu nowy tytuł – Norweskie Prawo Króla Krystiana IV (oryg. *Christian IVs Norske Lov*). Akt ten utracił moc, gdy w 1687 r. przyjęto Norweskie Prawo Króla Krystiana V (oryg. *Kong Christian Den Femtis Norske Lov*)<sup>22</sup>.

Z kolei, pierwsza ustawa zasadnicza, czyli Konstytucja Królestwa Norwegii (oryg. *Grundlov*)<sup>23</sup> (Konstytucja) została przyjęta w 1814 r. Przyjęciu tego aktu prawnego towarzyszyły duże emocje, ponieważ był on symbolem prób odłączenia Norwegii od Szwecji. Wraz z przyjęciem Konstytucji, dokonano wyboru nowego Króla Norwegii – Krystiana Fryderyka. Próba uzyskania niezależności jednak nie powiodła się, ponieważ zarówno Dania, jak i Szwecja skutecznie przeciwdziałały odłączeniu Norwegii. W wyniku niepowodzenia Krystian Fryderyk abdykował, a Norwegia została przyłączona do Królestwa Szwecji. Starania Norwegów przyniosły jednak drobne zwycięstwo, a mianowicie § 1 Konstytucji stanowił, że Królestwo Norwegii jest wolnym, niezależnym i niepodzielnym państwem. Oznaczało to, że wcielenie do Królestwa Szwecji miało charakter unii, która trwała do 1905 r., kiedy to Norwegia otrzymała całkowitą niezależność<sup>24</sup>.

Konstytucja z 1814 r. wprowadziła trójpodział władzy. Władzę wykonawczą sprawował Król i Rząd. Natomiast władza ustawodawcza była sprawowana

<sup>20</sup> P.A. Bertens, *Guide to legal research in Norway*, 2007, [online:] <https://www.nyulaw-global.org/globalex/Norway.html> [dostęp: 20.07.2021].

<sup>21</sup> Nazywany Prawem Magnusa Lagabøta.

<sup>22</sup> P.A. Bertens, *Guide to legal...*

<sup>23</sup> Kongeriket Norges Grunnlov, LOV-1814-05-17.

<sup>24</sup> P.A. Bertens, *Guide to legal research in Norway*, 2007, [online:] <https://www.nyulaw-global.org/globalex/Norway.html> [dostęp: 20.07.2021].

przez Parlament<sup>25</sup>. Z kolei władza sądownicza była sprawowana przez sądy, na czele których stał Sąd Najwyższy Królestwa Norwegii (oryg. *Høyesterett*), który został powołany w 1815 r.<sup>26</sup>

## 2.2. Historia legislacji dot. wyborów do Parlamentu

Pierwsze wybory w Królestwie Norwegii odbyły się w 1885 r. Konstytucja z 1814 r. Początkowo prawo do głosowania przyznała jedynie mężczyznom, którzy ukończyli 25 lat, mieszkali na terytorium Norwegii oraz przez ostatnie pięć lat zamieszkiwali terytorium Norwegii. Dodatkowo przewidziano wymóg, zgodnie z którym powinny to były być osoby, które były albo są urzędnikami lub rolnikami w okresie pięć lat przed dniem głosowania lub mężczyźni, którzy posiadali 300 dalarów Riksbanku. Poczynając od 1889 r. prawo do głosowania w wyborach miejscowych przyznano obywatelom płci męskiej, którzy ukończyli 25 lat i odprowadzali podatki, a od 1898 prawo do głosowania przysługiwało już wszystkim mężczyznom, którzy na dzień wyborów ukończyli 25 lat. Kobiетom przyznano prawo głosu w wyborach parlamentarnych w roku 1913<sup>27</sup>.

Poczynając od 1920 r. cenzus wiekowy został obniżony do 23 lat, natomiast w 1946 do 21, w 1967 do 20. Ostatecznie wiek wyborcy czynnego obniżono do 18 lat w roku 1978<sup>28</sup>. Od 1901 r. kobietom przyznano prawo do głosowania w wyborach miejscowych. Przy czym warunkiem do oddania głosu było osiągnięcie wieku 25 lat oraz odprowadzanie podatku w wysokości co najmniej 300 Koron Norweskich (oryg. *Norsk krone*; NOK) w przypadku zamieszkiwania w wiejskiej miejscowości oraz 400 NOK w przypadku zamieszkiwania na terenach miejskich<sup>29</sup>. Jeśli chodzi prace kobiet w Parlamencie Królestwa, to pierwsza kobieta stała się członkiem parlamentu w 1911 r.<sup>30</sup>

Przechodząc do analizy legislacji wyborczej, historię rozwoju legislacji wyborczej w Królestwie Norwegii tradycyjnie dzieli się na 5 okresów. Pierwszym z nich jest okres pomiędzy 1814 r. a 1905 r. W pierwszej kolejności przepisy dotyczące wyborów zawarto w Konstytucji. Jeśli chodzi o sam system, to wybory odbywały się w formie pośredniej w okręgach wielomandatowych<sup>31</sup>. Parlament w tamtym okresie składał się z przedstawicieli okręgów Królestwa. Z każdego okręgu wybierano od 2 do 5 przedstawicieli w przypadku miast oraz od 1 do 4 przedstawicieli w przypadku miejscowości wiejskich. W pierwotnej

<sup>25</sup> Więcej o podziale władzy w Norwegii: S. Grabowska, R. Grabowski, *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, Tom 1, Rzeszów 2016, Rozdział 3.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> *Stemmerettens historie i Norge*, źródło: [https://snl.no/Stemmerettens\\_historie\\_i\\_Norge](https://snl.no/Stemmerettens_historie_i_Norge)[dostęp: 25.07.2021].

<sup>28</sup> Ibidem

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> NOU 2001: 03 Velgere, valgordning, valgte, s. 28.

<sup>31</sup> Stortingsvalgenes historie, źródło: <https://www.minstemme.no/faglige-ressurser/stortingsvalgenes-historie>[dostęp: 10.08.2021].

wersji Konstytucji zakładano, że ilość mandatów w parlamencie będzie wynosić od 75 do 100 parlamentarzystów<sup>32</sup>.

Jak już wspomniano nie były to wybory bezpośrednie, głosowano w wyborach powszechnych na elektorów, którzy następnie dokonywali wyboru członków *Stortingu*. Ilość elektorów obliczano w zależności od tego czy wybierano ich w miejscowościach miejskich czy też wiejskich. W przypadku wyborów w miastach jeden elektor przypadał na 50 mieszkańców. Z kolei na wsi proporcja ta była nieco większa i wynosiła 1 elektor na 100 mieszkańców<sup>33</sup>.

Podstawą podziału okręgów do głosowania na terenach wiejskich były parafie oraz miejscowości portowe o szczególnym statusie – *Ladested*. Z kolei, jeśli chodzi o tereny miejskie, to okręgami wyborczymi były miasta handlowe<sup>34</sup>.

Członków *Stortingu* wybierano z grona elektorów. W celu reprezentacji zarówno ludności wiejskiej, jak i miejskiej, na elektorów miejskich przypadała ćwierć członków Parlamentu, z kolei na mieszkańców wsi przypadała 1/10 miejsc w *Stortingu*. Oczywiście doprowadziło to do sytuacji, w której miasta miały przewagę nad miejscowościami wiejskimi. W praktyce proporcja ta wynosiła 1/3 do 1/10<sup>35</sup>. System ten był efektem rozwoju miast i tym samym powiększania się ilości osób zamieszkujących w miastach. Poprzednie rozwiązania zakładały przewagę obszarów wiejskich, jednak z czasem zwiększono ilość miejsc w Parlamencie do 100 osób w celu lepszej reprezentacji ludności Królestwa, co jednak z uwagi na przyjęty system podziału głosów doprowadziło, z kolei do nadreprezentacji ludności wiejskiej<sup>36</sup>.

Na początku 19 w. Norwegia nie знаła pojęcia partii politycznej. Natomiast przewidziano w prawie ważne ograniczenie, a mianowicie osoby wybrane do parlamentu nie mogły reprezentować interesów konkretnej grupy społecznej i zgodnie z prawem powinny reprezentować lud Królestwa Norwegii. Z uwagi na ograniczenia wiekowe i cenzus finansowy do oddania głosów w wyborach uprawnionych było 45 % mężczyzn, z kolei w stosunku do całej populacji ilość osób uprawnionych do głosowania wynosiła 11 %. Pierwsze partie polityczne pojawiły się w 1880 r. Miały one formę nieoficjalnych grup osób<sup>37</sup>. Z kolei partia prawicowa i lewicowa powstały w 1884 r.<sup>38</sup>. Uznaje się, że prawo wyborcze z tego okresu było jednym z najbardziej liberalnych w ówczesnej Europie<sup>39</sup>.

<sup>32</sup> NOU 2001: 03 Velgere, valgordning, valgte, s. 26.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Historisk utvikling av valgordningen, źródło: [https://snl.no/Stortingsvalgenes\\_historie#-Historisk\\_utvikling\\_av\\_valgordningen](https://snl.no/Stortingsvalgenes_historie#-Historisk_utvikling_av_valgordningen)[dostęp: 10.08.2021].

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> NOU 2001: 03 Velgere, valgordning, valgte, s. 27.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> De politiske partiene, źródło: [https://snl.no/Stortingsvalgenes\\_historie#-Historisk\\_utvikling\\_av\\_valgordningen](https://snl.no/Stortingsvalgenes_historie#-Historisk_utvikling_av_valgordningen)[dostęp: 09.08.2021].

<sup>39</sup> NOU 2001: 03 Velgere, valgordning, valgte, s. 27.

Pierwsza połowa XX w. była zdominowana w sferze ustawodawstwa wyborczego Norwegii dyskusjami nad wprowadzenia wyborów proporcjonalnych. Debata toczyła się pomiędzy dwoma wiodącymi partiami politycznymi. Pierwszą frakcja opowiadała się przeciwko systemowi proporcjonalnemu. Przedstawiano argumenty wskazujące, że będzie to system zbyt skomplikowany i w praktyce znacznie utrudni np. zmianę konstytucji. Podkreślali oni, że bardziej naglącą jest potrzeba rozszerzenia prawa do głosowania. Z kolei zwolennicy proporcjonalnych wyborów, dążyli do wprowadzenia tego systemu w celu zmniejszenia dominacji największych partii. W 1919 r. wprowadzono do Konstytucji rozwiązania zakładające system proporcjonalny. Jednocześnie zwiększono ilość członków parlamentu do 150 i ustanowiono zasady podziału głosów pomiędzy terytoriami miejskimi oraz wiejskimi. Wraz z tym obniżono wiek wyborczy do 23 lat i tym samym zwiększono ilość wyborców<sup>40</sup>.

W 1920 r. przyjęto nową ustawę o ordynacji wyborczej i prawie nominacyjnym do Parlamentu, która obowiązywała do 1985 r. Wprowadziła ona po raz pierwszy pojęcie partii politycznej, a co za tym idzie również zasady umieszczania na listach wyborczych i kwestie rejestracji partii politycznych. Regulowała również minimalną oraz maksymalną ilość osób na liście w okręgu wyborczym. Jednocześnie dodano możliwość wyborcom możliwość zmiany list poprzez wykreślanie nazwisk oraz zmianę kolejności na liście. Dokonano również wyboru systemu podziału mandatów według systemu *D'Hondta*<sup>41</sup>.

System wprowadzony w 1920 r. wzbudzał duże kontrowersje, również z uwagi na fakt, że faworyzował on największe partie. Jednak przez wiele lat nie dokonywano zmian. W 1938 wydłużono okres kadencji parlamentu z 3 do 4 lat, a w 1949 zmniejszono granicę wieku do głosowania<sup>42</sup>.

Po drugiej wojnie światowej rozpoczęto prace nad nowym systemem wyborczym. W 1948 r. powołano komisję kodyfikacyjną, która miała zapewnić większą proporcjonalność w reprezentacji. W 1952 r. Storting zniósł podział, zgodnie z którym obszary wiejskie i miasta wybierały do parlamentu. Zmniejszono również liczbę okręgów wyborczych z 29 do 20, co za tym na każdy okręg przyznano większą liczbę członków Stortingu<sup>43</sup>.

Daleko idącej rewizji prawa wyborczego dokonano dopiero w 1953 r. Zmiany prawa wyborczego były efektem wielu rozmów i w rzeczywistości były politycznym kompromisem. W ramach podziału mandatów wpisano ustawodawstwo wyborcze metodę *Sainte-Laguë*. Wprowadzono również do Konstytucji przepis ustanawiający ilość okręgów wyborczych, przy czym za osobny okręg uznano stolicę państwa – Oslo. Wraz z wprowadzeniem wspomnianych zmian

<sup>40</sup> NOU 2001: 03 Velgere, valgordning, valgte, s. 29.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> NOU 2001: 03 Velgere, valgordning, valgte, s. 30.

<sup>43</sup> Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 15. mars 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II), s. 63.



zwiększono również ilość mandatów w Parlamencie do 155. W 1978 obniżono wiek wyborczy do 18 lat<sup>44</sup>.

W 1985 r. przyjęto nową ustawę, która po nowelizacji z 1988 r. wprowadzała system mandatów wyrównawczych w Parlamencie<sup>45</sup>. Zwiększono ilość mandatów do 165, spośród których 157 było wybieranych jako przedstawiciele konkretnych okręgów, a 8 było wybieranych w ramach puli mandatów uzupełniających – wyrównawczych. Przy czym mandaty wyrównawcze były przyznawane jedynie w stosunku do zarejestrowanych partii. Wprowadzono również próg wyborczy, który wynosił 4%. Przekroczenie tego progu pozwalało na otrzymanie mandatów wyrównawczych. Natomiast w przypadku partii, które otrzymały mniej niż 4 % utrzymywały pozyskane głosy i nie uczestniczyły w podziale mandatów wyrównawczych. Jednocześnie zrezygnowano z zamkniętych list wyborczych. Systemowi podziału mandatów *St. Lagüe* nadano status konstytucyjnej zasady. W tym okresie wprowadzono do Norweskiego systemu wyborczego możliwość listownego oddania głosu<sup>46</sup>.

### 2.3. Historyczny rozwój wyborów samorządowych

Pierwszym aktem regulującym i ustanawiającym władzę na poziomie lokalnym była ustawa z 14 stycznia 1837 r. o władzy lokalnej (oryg. *Formannskapslovene*)<sup>47</sup>. Zawierała ona również przepisy regulujące kwestie wyborów lokalnych. Wprowadzono wybory do rad gmin (oryg. *Formannskap*) oraz rad doradczych (oryg. *Representantskap*; dosłownie: Rada nadzorcza). Członków wspomnianych organów wybierano spośród lokalnych mieszkańców na okres 4 lat, przy czym połowa członków organów powinna była zakończyć kadencje w okresie dwóch lat i wtedy wybierano nowych członków. W ten sposób chciano osiągnąć jak największą rotacyjność składu tych organów. W 1896 r. dokonano zmiany, zgodnie z którą członków rady wybierano spośród członków rady miasta na okres 3 lat<sup>48</sup>. W 1939 r. wydłużono kadencje organów miejscowych do 4 lat<sup>49</sup>.

Poczynając od 1921 r. uchwalono nowe prawo miejscowe, z kolei w 1925 przyjęto nową ustawę o wyborach do rad gmin. Prawo to przewidywało możliwość wpisywania kandydatów na listy przez głosujących. Dodatkowo głosujący mogli wpisywać na listę do 10 rezerwowych kandydatów (oryg. *reservekandidater*). Wyborcy mogli kumulować głosy na tego samego kandydata na różnych

<sup>44</sup> NOU 2001: 03 Velgere, valgordning, valgte, s. 31.

<sup>45</sup> D. G. Ward (2019) Dynamic effects of electoral laws, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 29:3, s. 415.

<sup>46</sup> NOU 2001: 03 Velgere, valgordning, valgte, s. 31.

<sup>47</sup> *Store norske leksikon: formannskapslovene*, źródło: <https://snl.no/formannskapslovene>[dostęp: 20.07.2021].

<sup>48</sup> NOU 2001: 03 Velgere, valgordning, valgte, s. 33.

<sup>49</sup> Ibidem.

listach. Zasada ta obowiązywała również w przypadku tak zwanych „dzikich” kandydatów (oryg. *ville kandidater*)<sup>50</sup>.

Zgodnie z nowymi przepisami liczenie głosów odbywało się kilkuetapowo. W pierwszej kolejności liczone głosy oddane na każdego kandydata, przy czym ilość kandydatów była ograniczona do ilości miejsc do obsadzenia w danej miejscowości<sup>51</sup>.

W 1974 r. wprowadzono daleko idące zmiany do prawa lokalnego prawa wyborczego. Dosyć istotną zmianą było zniesienie prawa do dopisywania kandydatów do list wyborczych. Podobny los spotkał wspomnianych „dzikich kandydatów”. Niezwykle interesująca zmiana została przyjęta w 1978 r., zgodnie z którą prawo wyborcze biernie i czynne dla obywateli pozostałych państw nordyckich na poziomie samorządowym, a od 1983 również dla pozostałych cudzoziemców, pod warunkiem, że mieszkali oni na terytorium Norwegii w ciągu trzech lat przed wyborami. Od 1999 r. zniesiono wymóg mieszkania na terytorium Norwegii co najmniej 3 lata dla obywateli państw nordyckich. Podstawowym wymogiem było jedynie posiadanie statusu rezydenta Królestwa Norwegii<sup>52</sup>.

### 3. Organy odpowiedzialne za wybory

#### 3.1. Wstęp

Konstytucja w § 55 reguluje, że organy odpowiedzialne za proces wyborczy zostaną określone przez ustawę. Na poziomie ustawy określono, że organem wyborczym rozstrzygającym skargi wyborcze jest Państwowa Komisja Wyborcza. Przy czym przepis ten stanowi, że decyzja wydana przez Komisję nie jest ostateczna i przysługuje od niej odwołanie do Parlamentu. W przypadku wyboru do Parlamentu Saami, zgodnie z § 2-10 Ustawy Saami, najwyższym organem wyborczym jest Parlament Sami. Podkreśla się, że Konstytucja nie stoi na przeszkodzie, ażeby na poziomie ustawy przyznano innym organom wyborczym niż Storting kontrolę przebiegu wyborów. To samo dotyczy możliwości samokontroli przez odpowiednią komisję wyborczą, w przypadku uznania zarzutów podniesionych w skardze wyborczej<sup>53</sup>.

#### 3.2. Komisje wyborcze.

Na poziomie Ordynacji wyborczej w Rozdziale 4 zatytułowanym Organy wyborcze zawarto wyliczenie organów wyborczych. § 4-1 Ordynacji wyborczej wskazuje jako pierwszy i podstawowy organ – Komisję Wyborczą działającą

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> NOU 2001: 03 Velgere, valgordning, valgte, s. 34.

<sup>52</sup> NOU 2001: 03 Velgere, valgordning, valgte, s. 35.

<sup>53</sup> Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) Tilråding fra Kommunal – og regionaldepartementet av 15. mars 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II) Særskilt, s. 359.

w każdej gminie i powiecie. Jej członkowie są wybierani przez radę gminy lub też radę powiatu. Zgodnie z § 4-2 Ordynacji wyborczej, jeśli wybory odbywają się w gminie w więcej niż jednym lokalu, w takim przypadku każda komisja składa się z co najmniej trzech osób. Mogą to być pracownicy samorządowi lub też politycy samorządowi. Wskazuje się jednak, że w przypadku, gdy członkami komisji wyborczej są politycy, to powinni oni reprezentować różne partie. Dodatkowe wymagania do członków komisji wyborczej są przewidziane w § 14 Ustawy o samorządzie (oryg. *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*). Stanowi on w ustępie 2 pkt. a, że uprawnionymi do bycia członkami komisji wyborczej są osoby, które mają prawo głosowania w wyborach do rady gminy i rady powiatu. Dodatkowo osoby te na okres wyborów powinny być wpisane do ewidencji ludności jako mieszkańiec wybranej gminy lub gminy w granicach powiatu. Przepis ten jest rozwinięciem przepisów ordynacji, że z możliwości bycia członkiem komisji wyborczej wyklucza się starostę, zastępcę starosty, dyrektorów administracji, osoby, które są sekretarzami rady gminy lub rady powiatu, odpowiadają za księgowość w gminie lub powiecie.

Idąc dalej § 4-3 Ordynacji wyborczej w każdym powiecie działa również powiatowa komisja wyborcza właściwa przy wyborach do parlamentu oraz przy wyborach do rad powiatu. Członkowie tej komisji są wybierani przez radę powiatu. Podkreśla się, że nie jest dopuszczalne automatyczne potwierdzanie tych samych członków Komisji przy każdych wyborach, jak również kwestia wyboru członków nie może być delegowana<sup>54</sup>.

Jak już wspomniano w przypadku komisji wyborczych mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 25 sierpnia 1992 r. o samorządzie terytorialnym (oryg. *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*; Ustawa o samorządzie)<sup>55</sup>. Brane pod uwagę są m.in. przepisy dotyczące należytej reprezentacji w komisjach osób obydwu płci<sup>56</sup>. Zgodnie z § 36 Ustawy o samorządzie wybór osób do komisji wyborczych odbywa się na podstawie wcześniej zgłoszonych propozycji kandydatów. Partie lub ugrupowania reprezentowane w organie wyborczym mogą zgłosić tylko jedną propozycję listy. Przy czym lista może zawierać więcej nazwisk niż miejsc w komisji wyborczej oraz podpis co najmniej jednego członka partii lub grupy zgłaszającej listę.

Zgodnie z pkt. 2 tego paragrafu, jeżeli komisja wyborcza ma składać się ma być wybranych dwóch lub trzech członków, na indywidualnej liście reprezentowana jest również płeć kandydatów. Jeśli komisja ma składać się z czterech lub pięciu członków, każda płeć musi być reprezentowana przez co najmniej dwie osoby. Jeżeli ma być wybranych od sześciu do ośmiu członków komisji, to każda

<sup>54</sup> Valorgane og delegering, s. 10; <https://www.modum.kommune.no/cpclass/run/cpesa62/file.php/def/17016243d17016434ofa8950/valghaandbokas-kapittel-3.pdf>[dostęp: 10.08.2021].

<sup>55</sup> LOV-1992-09-25-107.

<sup>56</sup> Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) Tilråding fra Kommunal – og regionaldepartementet av 15. mars 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II) Særskilt, ss. 358.

pleć musi być reprezentowana przez co najmniej trzech członków. Z kolei, jeśli komisja wyborcza ma składać się z dziewięciu członków, każda płeć powinna być reprezentowana przez co najmniej cztery osoby, a jeśli ma być wybranych więcej członków, każda płeć powinna być reprezentowana przez co najmniej 40% składu komisji.

Zgodnie z § 10 pkt. 3 Ustawy o samorządzie wskazuje, że przewodniczących i zastępców komisji wyborczych spośród członków komisji wyborczej wybierają rada gminy przy komisji gminne oraz rada powiatu do komisji powiatowej. W praktyce komisja może korzystać z pomocy pracowników samorządowych, studentów lub uczniów. Pomoc ta może polegać na m.in. kierowaniu głosujących do urn, udzielaniu im niezbędnych informacji<sup>57</sup>. Pracą Komisji Wyborczej kieruje przewodniczący. Do niego należy również ustalenie porządku pracy Komisji i to on zgodnie z § 32 Ustawy o samorządzie wyznacza posiedzenia i ustala porządek obrad.

Zgodnie z § 9-3 Ordynacji wyborczej komisja wyborcza decyduje, gdzie ma się odbyć głosowanie i ustala czas głosowania. Ordynacja wskazuje, że głosowanie powinno odbywać się w łatwo dostępnym miejscu. Co ciekawe zgodnie z tym przepisem rada gminy, przy poparciu co najmniej 1/3 członków, może podjąć decyzję o wydłużeniu godzin otwarcia lokali wyborczych. Taka decyzja musi być podjęta najpóźniej w tym samym czasie co budżet na rok, w którym mają się odbyć wybory.

Wspomnieć należy, że przepis ten w pierwotnej wersji zakładał krótsze godziny otwarcia lokali. Pojawiały się jednak głosy krytyczne, podkreślające, że należy wydłużyć okres otwarcia lokali wyborczych. Wynikało to z faktu, że formowały się długie kolejki. Nowelizując § 9-3 Ordynacji wyborczej stwierdzono, że dłuższe godziny otwarcia pozwolą na wydłużenie czasu do głosowania i dadzą więcej czasu na odnalezienie miejsca do głosowania. Podkreślono, że jest to rozwiązanie nie bez negatywnych skutków, ponieważ przy wydłużeniu godziny wyborów wydłuży się również czas ogłoszenia wyników<sup>58</sup>.

### 3.3. Państwowa komisja wyborcza.

Idąc dalej, na poziomie ogólnopaństwowym funkcjonuje Państwowa Komisja Wyborcza. Jest ona jednym z najważniejszych organów z punktu widzenia kontroli poprawności wyborów. Zgodnie z § 4-4 Ordynacji wyborczej w latach, w których odbywają się wybory parlamentarne, Król powołuje państwową komisję wyborczą. Pełni ona szereg funkcji do których należy m.in. rozdzielanie

<sup>57</sup> Valorgane og delegering, ss. 11-12; <https://www.modum.kommune.no/cpclass/run/cpesa62/file.php/def/17016243d17016434ofa8950/valghaandbokas-kapittel-3.pdf> [dostęp: 10.08.2021].

<sup>58</sup> Prop. 52 L (2012–2013) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i valgloven og kommuneloven (statlig ansvar for manntall, nye prosedyrer ved forhåndsstemmegivning mv.), s. 40.

mandatów członków parlamentu, które są mandatami wyrównawczymi, zatwierdzenie przydziału mandatów przez samorządowe komisje wyborczej. Państwowa Komisja Wyborcza składa się z co najmniej pięciu członków z zastępcami. Król mianuje przewodniczącego i jego zastępcę oraz określa osoby, które będą wspierały Państwową Komisję Wyborczą w wykonywaniu jej obowiązków. Ustawa wyborcza rozwija również w § 4-4 pkt. 3, że posiedzenia Państwowej Komisji Wyborczej są jawne<sup>59</sup>. Po ustaleniu, które listy partyjne otrzymają mandaty wyrównawcze, Państwowa Komisja Wyborcza powołuje kandydatów z list wyrównawczych oraz wszystkich zastępców pełnomocników. W tej ugodzie pominięto osoby, które zostały już wybrane na przedstawicieli okręgu, a kandydatów wybiera się w porządku ciągłym zgodnie z § 11-5 Ordynacji wyborczej. Kandydaci, którzy się nie kwalifikują, będą brani pod uwagę. Idąc dalej, zgodnie z § 11-6 Ordynacji wyborczej Państwowa komisja wyborcza ustala ostateczny podział mandatów wyrównawczych na podstawie odpisów nadesłanych z powiatowych komisji wyborczych. Po ustaleniu, które listy partyjne otrzymają mandaty wyrównawcze, Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie § 11-7 Ordynacji wyborczej powołuje członków parlamenty z list wyrównawczych oraz ich zastępców. W ostatnim kroku Państwowa komisja wyborcza przesyła wyniki wyborów do Stortingu, co wynika z § 11-8 Ordynacji wyborczej.

Zgodnie z § 2-6 Ordynacji wyborczej, Państwowa Komisja wyborcza udostępnia spis wyborców do wglądu publicznego. Państwowa Komisja Wyborcza, jest również organem odpowiedzialnym za prawidłowość spisu wyborców. W związku z tym na podstawie § 2-7 Ustawy wyborczej Komisja jest organem, do którego obywatele powinni kierować wnioski o sprostowanie błędów. W ramach zmian dotyczących spisu wyborców, Państwowa komisja wyborcza jest zobligowana na podstawie § 2-8 Ustawy wyborczej zawiadomić osobę, której dotyczy aktualizacja danych czy też sprostowanie.

Podstawowym organem odpowiedzialnym za wybory od strony administracyjnej w Królestwie Norwegii jest Ministerstwo ds. samorządu terytorialnego oraz modernizacji (oryg. *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*). Zgodnie z § 2 – 3 Ordynacji wyborczej Ministerstwo ds. samorządu terytorialnego i modernizacji odpowiada za obsługę spis osób uprawnionych do głosowania oraz zapewnia dostęp do tego rejestru osób uprawnionych do głosowania w danej gminie. Przy czym rejestr jest uaktualniany zgodnie z § 2 – 3 pkt. 2 Ordynacji w sobotę przed dniem wyborów. Ministerstwo jest również odpowiedzialne za przysyłanie kart do głosowania dla wyborców wpisanych na listę wyborców. Wyjątek stanowią tu miejscowości *Svalbard* oraz *Jan Mayen*.

Wpisanie do spisu w ramach konkretnej gminy odbywa się zgodnie z § 2-4 Ustawy wyborczej na podstawie meldunku w dniu 30 czerwca roku, w którym odbywać się będą wybory. Obywatele, którzy mieszkają poza Norwegią są wpisani na listę wyborczą gminy, w której mieli ostatnie miejsce zamieszkania.

---

<sup>59</sup> Ibidem.

Przy czym osoby takie muszą złożyć wnioski o wpis na listę wraz z oświadczeniem, że są oni nadal obywatelami Norwegii. Osoby nigdy nie zameldowane w żadnej gminie, to osoby takie na podstawie § 2-4 pkt. 4 Ustawy wyborczej będą wpisane na listę w gminie Oslo.

Ministerstwo ds. samorządu terytorialnego i modernizacji zgodnie z § 2-9 Ordynacji wyborczej określa w rozporządzeniu sposób sporządzania spisu wyborców, korzystania ze spisu, procedurę produkcji, projektowania oraz wykorzystania kart do głosowania, sposób dostępu i korzystania ze spisu.

### 3.4. Dyrekcja ds. wyborów.

Poczynając od 2016 r. powołano dodatkowo nowy organ, któremu powierzono część zadań dotyczących organizacji wyborów. Organem tym jest Dyrekcja ds. wyborów (oryg. *Valgdirektoratet*). Jako przyczyny takiego rozwiązania podano chęć dążenia do utworzenia bardziej niezależnego systemu wyborczego w Norwegii. Powierzono mu m.in. zarządzanie elektronicznym systemem wyborczym – *EVA* oraz kwestie związane z podliczaniem głosów. W składzie tego organu pracują urzędnicy państwowi, w tym również osoby, które poprzednio odpowiadały za kwestie wyborcze w Ministerstwie ds. samorządu terytorialnego oraz modernizacji<sup>60</sup>. Współdzieli on siedzibę z Norweskim urzędem ds. bezpieczeństwa publicznego i zarządzania kryzysowego, co w założeniu ma usprawnić jego pracę z uwagi na możliwość korzystania ze struktury tego urzędu.

W związku z powyższym organ ten jest organem administracji publicznej, który ma zapewnić wolne, bezpośrednie oraz tajne wybory na poziomie ogólnopaństwowym w Królestwie Norwegii. Przy czym w kwestiach związanych z organizacją wyborów, Urząd ds. wyborów odpowiada przed Stortingiem, z kolei ministerstwo odpowiada na poziomie ogólnym za wybory i może wydawać polecenia Urzędowi ds. wyborów. Minister ponosi konstytucyjną i polityczną odpowiedzialność za Dyrekcję ds. wyborów, w tym również odpowiedzialność administracyjną i budżetową. Ministerstwo co do zasady odbywa w ciągu roku trzy spotkania konsultacyjne z Dyrekcją ds. wyborów, tematem których są m.in. kwestie wyników pracy tego urzędu, stan budżetu oraz realizacja założonych celów<sup>61</sup>. Dyrekcja ds. wyborów przygotowuje również roczny raport, który zawiera m.in. dane o finansach<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights, Norway parliamentary elections 11 September 2017 OSCE/ODIHR Election Expert Team Report, Warszawa, 2017, s. 4.

<sup>61</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Økonomi- og virksomhetsinstruks for Valgdirektoratet 25.6.2020, źródło: [https://www.regjeringen.no/contentassets/bfff60cf77e-744369290eda3e9bd7649/2020\\_ekonomi--og-virksomhetsinstruks-for-valgdirektoratet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/bfff60cf77e-744369290eda3e9bd7649/2020_ekonomi--og-virksomhetsinstruks-for-valgdirektoratet.pdf)[dostęp: 25.08.2021 ], ss. 4-5.

<sup>62</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Økonomi- og virksomhetsinstruks for Valgdirektoratet 25.6.2020, źródło: [https://www.regjeringen.no/contentassets/bfff60cf77e-744369290eda3e9bd7649/2020\\_ekonomi--og-virksomhetsinstruks-for-valgdirektoratet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/bfff60cf77e-744369290eda3e9bd7649/2020_ekonomi--og-virksomhetsinstruks-for-valgdirektoratet.pdf)[dostęp: 25.08.2021 ], s. 6.

Dyrekcja jest odpowiedzialna za wybory do Parlamentu Saami, jak również wspiera organy samorządowe przy organizacji wyborów w gminie Longyearbyen. Urząd ten odpowiada również za ocenę wydolności istniejącego system w celu składania ew. propozycji zmian legislacyjnych w zakresie prawa wyborczego. Dyrekcja przesyła Ministerstwu ds. samorządu terytorialnego i modernizacji wszelkie uwagi dotyczące możliwości usprawnienia pracy w ramach organizacji wyborów, wyniki zleconych raportów i opinii<sup>63</sup>.

Odnośnie do struktury Dyrekcji ds. wyborów składa się ona z czterech działów, jak również z rady bezpieczeństwa, który zajmuje się zapewnieniem bezpieczeństwa oraz koordynacją prac urzędu w sytuacjach kryzysowych. Każdy z departamentów posiada swój zakres obowiązków. Z uwagi na jej funkcje, Dyrekcja ds. wyborów współpracuje z innymi urzędami oraz ministerstwami. W związku z tym korzysta również z pomocy innych instytucji w celu realizacji swoich funkcji.

Na czele tego organu stoi dyrektor<sup>64</sup>, którego mianuje Ministerstwo ds. samorządu terytorialnego i modernizacji na okres 6 lat wraz z możliwością ponownego mianowania. Właściwa w tym przypadku jest ustawa z dnia 16 czerwca 2016 r. o urzędnikach państwowych (oryg. *Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)*)<sup>65</sup>. Dyrektor odbywa okresową ewaluację w formie rozmowy, która odbywa się na początku nowego roku. W ten sposób dokonywana jest również ocena wyników pracy dyrektora oraz określa się cele jego pracy na nowy rok i ustala się wysokość wynagrodzenia<sup>66</sup>. W ramach swoim obowiązków wydaje on instrukcje dotyczące wewnętrznej struktury i finansów Dyrekcji<sup>67</sup>.

Kolejno w ramach Dyrekcji funkcjonuje rada ds. bezpieczeństwa, departament ds. systemów wyborczych, departament ds. wyborów, departament ds. komunikacji oraz sekretariat. W roku 2020 w Dyrekcji zatrudnionych jest 25 osób, przy czym jeszcze w 2019 r. w Dyrekcji było zatrudnionych 35 osób. Z kolei budżet

---

<sup>63</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Økonomi- og virksomhetsinstruks for Valgdirektoratet 25.6.2020, źródło: [https://www.regjeringen.no/contentassets/bfff60cf77e-744369290eda3e9bd7649/2020\\_ekonomi--og-virksomhetsinstruks-for-valgdirektoratet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/bfff60cf77e-744369290eda3e9bd7649/2020_ekonomi--og-virksomhetsinstruks-for-valgdirektoratet.pdf)[dostęp: 25.08.2021], s. 8.

<sup>64</sup> Aktualnie jest nim Bjørn Berg – źródło: <https://www.valg.no/om-valgdirektoratet/om-valgdirektoratet/organisasjon-og-ledelse/>[dostęp: 26.08.2021].

<sup>65</sup> LOV-2017-06-16-67.

<sup>66</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Økonomi- og virksomhetsinstruks for Valgdirektoratet 25.6.2020, źródło: [https://www.regjeringen.no/contentassets/bfff60cf77e-744369290eda3e9bd7649/2020\\_ekonomi--og-virksomhetsinstruks-for-valgdirektoratet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/bfff60cf77e-744369290eda3e9bd7649/2020_ekonomi--og-virksomhetsinstruks-for-valgdirektoratet.pdf)[dostęp: 25.08.2021], s. 6.

<sup>67</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Økonomi- og virksomhetsinstruks for Valgdirektoratet 25.6.2020, źródło: [https://www.regjeringen.no/contentassets/bfff60cf77e-744369290eda3e9bd7649/2020\\_ekonomi--og-virksomhetsinstruks-for-valgdirektoratet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/bfff60cf77e-744369290eda3e9bd7649/2020_ekonomi--og-virksomhetsinstruks-for-valgdirektoratet.pdf)[dostęp: 25.08.2021], s. 9.

Dyrekcji ds. wyborów za rok 2020 wynosił 48 115 388 koron norweskich<sup>68</sup>, które pochodziły z budżetu państwowego<sup>69</sup>.

Jak już wspomniano Dyrekcja ds. wyborów odpowiada za funkcjonowanie elektronicznego systemu obsługi wyborów i wspomaga organy samorządowe w obsłudze tego systemu<sup>70</sup>. EVA jest systemem, który opiera się na podstawowych danych, które dzielą się na dwie kategorie: dane na poziomie centralnym oraz dane na poziomie lokalnym. Dane na poziomie centralnym są wprowadzone przez Ministerstwo ds. samorządu terytorialnego i modernizacji. Zawiera on takie dane jako podział geograficzny i strukturalny państwa, czyli okręgi, gminy i powiaty, dzień wyborów, godziny otwarcia oraz rodzaj wyborów. Z drugiej strony dane na poziomie lokalnym są wprowadzane przez organy powiatu oraz gminy, wybory do Parlamentu Saami oraz referenda. Dodatkowo na te dane składają się informacje o sposobie liczenia głosów oraz dopuszczalne zmiany kart do głosowania. Na poziomie lokalnym dane są wprowadzane przez powiatowe oraz gminne komisje wyborcze, które są szkolone w ramach obsługi systemu przez Dyrekcję ds. wyborów. Wprowadzają one informacje, które dotyczą konkretnej gminy albo powiatu, czyli miejsca oddawania głosów, otwarcie lokali wyborczych, sposoby liczenia, wymagania formalne odnośnie do list wyborczych i informacji o karcie do głosowania<sup>71</sup>.

### 3.5. Urząd Ewidencji Ludności

Kolejnym organem, który pośrednio należy uznać za organ wyborczy został uregulowany w § 2-5 Ordynacji wyborczej. Jest to Urząd Ewidencji Ludności, który jest zobowiązany bez uszczerbku dla ustawowego obowiązku zachowania poufności, udostępnić w odpowiedni sposób organom wyborczym wstępny spis wyborców z dnia 2 stycznia roku wyborczego, do wykorzystania w przygotowaniu wyborów. Dodatkowo Urząd powinien dostarczyć informację, kto zostanie wprowadzony do spisu w gminie od 30 czerwca.

### 3.6. Starosta

Przez wiele lat organem wyborczym był również starosta. W poprzednio obowiązujących przepisach, komisja wyborcza po wyborach do rady gmin i do rady powiatu przesyła odpis wszystkiego, co zostało wpisane do książki posiedzeń do

<sup>68</sup> W przeliczeniu na PLN – 21.154.890,15

<sup>69</sup> Riksrevisjonens beretning Til Valgdirektoratet 2020/00423-5, źródło: <https://www.valg.no/globalassets/dokumenter-2021/styrende-dokumenter/revisjonsberetning-for-valgdirektoratet-2020.pdf>[dostęp: 25.08.2021].

<sup>70</sup> Valgdirektoratet Årsrapport 2020, źródło: <https://www.valg.no/globalassets/dokumenter-2021/styrende-dokumenter/arsrapport-2020.pdf>[dostęp: 25.08.2021].

<sup>71</sup> Prop. 52 L (2012–2013) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i valgloven og kommuneloven (statlig ansvar for manntall, nye prosedyrer ved forhåndsstemmegivning mv.), s. 34.



starosty. Podkreślić również należy, że w wyborach do rad gmin sama komisja wyborcza była odpowiedzialna za podliczenia głosów. Starosta sprawdzał księgę posiedzeń komisji wyborczej i sprawdzał dokumentacje pod kątem zgodności z prawem. Jeśli starosta wykrył błędy, wynikiem których był nieprawidłowy wybór osoby lub jej zastępcy, to w takim przypadku mógł on w terminie 30 dni zwrócić się do Komisji wyborczej wskazując na potrzebę uwzględnienia błędu albo też przesyłał raport o błędach do Ministerstwa ds. samorządu terytorialnego oraz modernizacji. Przy czym decyzja starosty w tym zakresie nie była ostateczna i komisja wyborcza mogła odwołać się od tej decyzji do Ministerstwa ds. samorządu terytorialnego i modernizacji. Podstawą prawną do działania starosty była Ordynacja wyborcza<sup>72</sup>.

W przypadku wyborów do rady powiatu powiatowa komisja wyborcza po wyborach przeprowadza kontrolę z komisjami wyborczymi decyzje o zatwierdzeniu lub odrzuceniu głosowania oraz karty do głosowania. Wszelkie błędy w tym przypadku mogły być rektyfikowane. To samo dotyczyło sytuacji, gdy powiatowa komisja wyborcza znajduje błędy w liczeniu komisji wyborczych. Błędy w takim przypadku były usuwane przez komisje wyborczą powiatu. Przy czym rola Starosty w przypadku wyborów do rad powiatu nie była tożsama z rolą w wyborach do rad gminy, mimo przesłania raportu przez powiatową komisję wyborczą. Starosta nie miał w tym przypadku uprawnień do wydania decyzji zobowiązujące do usunięcia błędów, nawet jeśli zostały one wykryte. Natomiast był on zobowiązany do wysłania raportu o wykrytych nieprawidłowościach w przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów do Ministerstwa<sup>73</sup>.

Model ten jednak uznano za mało efektywny, chociażby z uwagi na wydłużanie procesu wyborczego i zamiast niego wprowadzono tak zwane „samozatwierdzenie” (oryg. *egengodkjenning*) przez radę gminy lub radę powiatu wyników wyborów. Tym samym komisje wyborcze gminne oraz powiatowe odpowiadały przed radą gminy albo radą powiatu. Rozwiązanie to jednak spotkało się z oporem, ponieważ wskazywano, że lepszym będzie rozwiązanie, zgodnie z którym zatwierdzenie wyborów powinno nastąpić przez poprzednią radę gminy albo też radę powiatu. Podkreślano, że jest to naturalne rozwiązanie, przy którym ostatnią uchwałą ustępującej rady powiatu lub gminy, będzie zatwierdzenie wyborów nowej<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 15. mars 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II) Særskilt, ss. 344-345.

<sup>73</sup> Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 15. mars 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II) Særskilt, s. 345.

<sup>74</sup> Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 15. mars 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II) Særskilt, ss. 352-353.

W celu przeciwdziałania obawom związanym ze zmianą systemu, proponowano alternatywne rozwiązanie. Polegało ono na utrzymaniu roli starosty poprzez wprowadzenie rozwiązania, z którym odpowiednia ilość członków rady gminy może złożyć wniosek do starosty o dokonanie kontroli dotrzymania przez przepisów w trakcie wyborów. Jednocześnie proponowano, aby starosta z własnej inicjatywy mógł przeprowadzić taką kontrolę w przypadku, gdy poweźmie on informacje o okolicznościach, które wskazują, że wyniki wyborów mogą być nieważne<sup>75</sup>. Ostatecznie zastąpiono jednak starostę na rzecz Ministerstwa ds. samorządu terytorialnego oraz modernizacji. Takie rozwiązanie zaproponowało Ministerstwo, podkreślając, że jest to rozwiązanie uzasadnione z punktu widzenia ustawy z dnia 10 lutego 1967 r. o postępowaniu administracyjnym (dosłowne tłumaczenie: ustawa o sposobie załatwiania spraw administracyjnych) (oryg. *Lov om behandlingsmåten i forvaltningsaker* (Forvaltningsloven))<sup>76</sup> oraz z ustawie o samorządzie<sup>77</sup>.

W wyniku tych zmian, zgodnie z § 59 Ustawy o samorządzie trzech lub więcej członków rady gminy lub rady powiatu może wspólnie wnieść do Ministerstwa ds. samorządu terytorialnego oraz modernizacji wniosek o sprawdzenie zgodności z prawem konkretnych decyzji m.in. komisji wyborczej. Przy czym, zgodnie z § 59 ust. 2 Ustawy samorządowej kontroli wniosek ten składa się do organu, który wydał określoną decyzję, czyli w przypadku wyborów będzie to komisja wyborcza powiatowa lub gmina, która może zmienić lub podtrzymać swoją decyzję. Jeśli nie przychyli się do wniosku, to powinna przekazać wniosek do Ministerstwa. Zgodnie z § 59 ust. 3 Ustawy o samorządzie wniosek taki nie wstrzymuje wykonania decyzji, czyli nie wpływa bezpośrednio na wstrzymanie ogłoszenia wyników wyborów, chyba że Ministerstwo, rada gminy lub rada powiatu wyda taką decyzję. Zgodnie z § 59 ust. 4 Ustawy samorządowej w trakcie kontroli bierze pod uwagę fakt czy decyzja jest zgodna z przepisami, czy została wydana przez uprawniony organ oraz czy została wydana z dotrzymaniem przepisów proceduralnych. W przypadku braku spełnienia wskazanych wymogów Ministerstwo może uznać decyzję za nieważną. Co ważne Ministerstwo może również dokonać kontroli z własnej inicjatywy na podstawie § 59 ust. 5 Ustawy o samorządzie. W związku z tym może ono żądać wydania odpowiednich dokumentów, czy też złożenia wyjaśnień.

<sup>75</sup> Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 15. mars 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II) Særskilt, s. 348.

<sup>76</sup> LOV-1967-02-10

<sup>77</sup> Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 15. mars 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II) Særskilt, s. 354.

### 3.7. Obserwatorzy międzynarodowi

Zgodnie z § 15-10 Ustawy wyborczej Ministerstwo ds. samorządu terytorialnego i modernizacji może dopuścić do kontroli wyborów obserwatorów zarówno z Norwegii, jak i międzynarodowych z organizacji międzynarodowych albo też organizacji obserwujących wybory, w celu obserwowania wyborów do Stortingu, jak również samorządowych. W takim przypadku jednostki samorządu są zobowiązane, na podstawie § 15-10 pkt. 2 Ustawy wyborczej, do przyjęcia obserwatorów i zapewnić im możliwość dokonanie obserwacji w trakcie wyborów.

Przepis ten został wprowadzony w 2009 r. ustawą nowelizującą z dnia 8 maja 2009 r. (oryg. *Lov om endringar i valgloven og kommuneloven (tidlegrøyster, valobservasjon mv.)*)<sup>78</sup>. Stan prawny sprzed 2009 r. nie zawierał takich rozwiązań, co doprowadzało do sytuacji, w której Ministerstwo ds. samorządu terytorialnego i modernizacji nie miało podstaw prawnych do tego, ażeby chociażby drukować zaświadczenia o akredytacji albo też zobowiązać gminy do przyjęcia obserwatorów. Kolejnym argumentem wprowadzenia przepisów były międzynarodowe zobowiązania Norwegii. W praktyce obserwatorami wyborów w Królestwie Norwegii były osoby z takich organizacji jak np. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Komisja Wenecka<sup>79</sup>.

W celu skuteczniejszego wykonywania obowiązków przez obserwatorów sporządzane są również dla nich poradniki obserwatora wyborów w Norwegii. Dobrym przykładem może być dokument wydany przez Ministerstwo z 2009 r. „Poradnik dla obserwatorów wyborów w Norwegii” (oryg. *Veileder forvalgobservatører i Norge*)<sup>80</sup>.

## 4. Skargi wyborcze

Ordynacja wyborcza reguluje kwestię skarg wyborczych w Rozdziale 13. Rozdział ten reguluje również kwestie zatwierdzenia wyborów. Wskazuje się, że nie bez przyczyny w pierwszej kolejności uregulowano w nim kwestie związane ze skargami wyborczymi. Wynika to z faktu, że w norweskim systemie prawnym nie przewidziano możliwości zaskarżenia decyzji zatwierdzających wybory. Pojawiają się jednak propozycje zmierzające do zmiany tego podejścia w celu ujednolicenia przepisów wyborczych z przepisami prawa administracyjnego<sup>81</sup>.

Zgodnie z § 13-1 Ordynacji wyborczej stanowi w pkt. 1, że każdy uprawniony do głosowania może złożyć skargę w sprawach związanych z przygotowaniem

<sup>78</sup> LOV-2009-05-08-26.

<sup>79</sup> Ot.prp. nr. 32 (2008–2009) Om lov om endringar i valgloven og kommuneloven (tidlegrøyster, valobservasjon mv.), s. 34.

<sup>80</sup> Źródło [https://www.regjeringen.no/contentassets/4104d4c5910e455293c6be7f23ee861c/valgveileder\\_oppslag\\_h-2235.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/4104d4c5910e455293c6be7f23ee861c/valgveileder_oppslag_h-2235.pdf).

<sup>81</sup> NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg ny valglov, s. 291.

i przeprowadzeniem wyborów parlamentarnych w okręgu wyborczym, w którym jest zarejestrowany<sup>82</sup>.

Jeżeli skarga dotyczy kwestii związanych z prawem do głosowania to osobie, która nie została zarejestrowana, przysługuje również prawo do odwołania. Zgodnie z pkt. 2 odwołanie należy złożyć w ciągu siedmiu dni od dnia wyborów. Skargę wyborczą do okręgowej komisji wyborczej należy składać w ciągu siedmiu dni od udostępnienia projektu podziału mandatów. Przy czym skarga powinna mieć formę pisemną i jest składana do komisji wyborczej, powiatowej komisji wyborczej, przedstawiciela rządu na poziomie lokalnym, Ministerstwa ds. samorządu terytorialnego i modernizacji lub administracji Stortingu. W przypadku, gdy naruszenie i tym samym skarga dotyczy kwestii ważnych dla całości wyborów, możliwe jest jej złożenie w dowolnym okręgu wyborczym<sup>83</sup>.

Prawo złożenia skargi wyborczej przysługuje we wszystkich sprawach związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów parlamentarnych, jak również wyborów do rady gminy lub rady powiatu. Oznacza to, że wyborca w zasadzie może składać skargę na wszystkie naruszenia procesu wyborczego. Mogą to być indywidualne decyzje podejmowane przez władze wyborcze, naruszenie w sprawie regulaminu przygotowania wyborów i przeprowadzone oraz rozliczenie wyborcze. Typowym przykładem przepisu, naruszenie, którego może prowadzić do złożenia skargi, jest § 8-4 Ordynacji wyborczej. Stanowi on w pkt. 1, że wyborca oddaje głos w pomieszczeniu zapewniającym prywatność, który ma zapewnić również możliwość wypełnienia karty do głosowania, aby nie było widoczne, na którą listę wyborczą głosuje wyborca. Idąc dalej wyborca zarejestrowany w gminie sam wrzuca kartę do głosowania do urny wyborczej po jej ostemplowaniu. Zgodnie z § 8-4 pkt. 8 Ustawy wyborczej, wyborcom, którzy z powodu niepełnosprawności umysłowej lub fizycznej nie są w stanie głosować samodzielnie, przysługuje pomoc w głosowaniu ze strony osoby wyznaczonych w lokalu wyborczym lub innej osoby, którą wskaże uprawniony.

Dwie kategorie skarg są rozpatrywane jedynie przez *Storting*. Są to sprawy dotyczące naruszenia czynnego prawa wyborczego i oddania głosu. Państwowa Komisja Wyborcza przekazuje do Stortingu oświadczenie, o skargach które do niej wpłynęły. Jak już wspomniano najwyższą instancją w przypadku rozpatrywania tej kategorii skarg wyborczych jest Storting. Wskazać należy, że chodzi tu o skargi na kwestie związana z czynnym prawem wyborczym i prawem głosowania. W sprawach dotyczących innych kwestii najwyższą instancją jest Państwowa Komisja Wyborcza. W tym przypadku Ministerstwo ds. samorządu terytorialnego i modernizacji zapewnia obsługę administracyjną Państwowej Komisji Wyborczej przekazując jej skargi.

<sup>82</sup> NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg ny valglov, s. 287.

<sup>83</sup> Ibidem.

Jak już wspomniano, zgodnie § 64 Konstytucji kontrolę wyborów parlamentarnych przeprowadza sam Storting, a co za tym idzie wyłączono sądy z systemu kontroli wyborów.

W przypadku wyborów samorządowych instytucję skargi wyborczej reguluje § 13-2 Ordynacji wyborczej. Stanowi on w pkt. 1, że każdy, kto posiada czynne prawo wyborcze w wyborach do rad gmin lub rad powiatów, może złożyć skargę w sprawach związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów do rady powiatu w powiecie, w którym jest zarejestrowany, oraz w wyborach do rady gminy, w gminie, w której zamieszkuje. Przy czym prawo do skargi przysługuje również w określonych przypadkach osobie, która nie została zarejestrowana na liście wyborców. Tak jak w przypadku wyborów do parlamentu, zgodnie z § 13-2 pkt. 2 Ordynacji wyborczej skargę należy złożyć w ciągu siedmiu dni od dnia wyborów. Skargi dotyczące podziału mandatów należy składać w ciągu siedmiu dni od dnia ich zatwierdzenia przez radę powiatu lub radę gminy. Podobnie jak przy skardze wyborczej przy wyborach parlamentarnych, skarga w wyborach samorządowych powinna mieć formę pisemną. Powinna ona być złożona za pośrednictwem gminnej komisji wyborczej w wyborach do rady gminy oraz do powiatowej komisji wyborczej w wyborach do rady powiatu. Podkreśla się również, że skarga może być złożona przed dniem wyborów. Rozwiązanie takie w założeniu ma pozwolić na uniknięcie nieprawidłowości w procesie wyborczym<sup>84</sup>.

W przypadku wyborów samorządowych najwyższą instancją, jest Ministerstwo ds. samorządu terytorialnego i modernizacji. Ministerstwo może unieważnić wybory do rady powiatu w gminie lub w całym powiecie albo do rady gminy w gminie, jeżeli popełniono błąd, który mógł mieć wpływ na podział mandatów między listami i który nie jest możliwe do rektyfikacji. Decyzje Ministerstwa w sprawach wszczętych w wyniku skargi wyborczej są ostateczne i nie przysługuje od nich skarga do sądu<sup>85</sup>. Ministerstwo ds. samorządu terytorialnego i modernizacji, zaproponowało w jednym z projektów nowelizacji wprowadzenie zapisu do Ordynacji wyborczej, zgodnie z którym decyzje wydane przez Ministerstwo ds. samorządu terytorialnego i modernizacji w wyniku skargi wyborczej nie podlegają zaskarżeniu do sądu. Nie przychylnono się jednak do tego rozwiązania, podkreślając, że wyłączenie sądów nie jest bezdyskusyjne. Wskazano, że możliwe jest zwrócenie się do sądu w przypadku ostatecznych decyzji z uwagi na ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego. Założenie takie ma swoistą rolę wentyla bezpieczeństwa w przypadkach nadużycia władzy<sup>86</sup>.

Pojawiały się głosy stanowiące o potrzebie wprowadzenia nowych rozwiązań dotyczących kontroli Ministerstwa, w przypadku nadużycia władzy przez

<sup>84</sup> NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg ny valglov, s. 287.

<sup>85</sup> Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 15. mars 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II) Særskilt, s. 358.

<sup>86</sup> NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg ny valglov, s. 288.

Ministerstwo ds. samorządu terytorialnego i modernizacji przy wyborach do rad gminy oraz rad powiatu. W tym przypadku, zgodnie z założeniami sądy powinny być uprawnione do dokonania kontroli. Przy wyborach parlamentarnych, jak już wspomniano sądy zostały całkowicie wyłączone z uwagi na przepisy Konstytucji, które wskazują, że właściwym organem w tym przypadku jest jedynie Storting. Rozwiązanie takie jest również podkreślone w Ordynacji wyborczej, która w § 13 ustanawia, że w przypadku wyborów do parlamentu w większości spraw najwyższym organem rozpatrującym skargi wyborcze jest Państwowa Komisja Wyborcza. Jest to rozwiązanie stosunkowo nowe, ponieważ do 2002 r. Parlament był organem właściwym do rozpatrywania wszystkich skarg. Wprawdzie przy wyborach do Parlamentu nie wyłączono wprost możliwości zwrócenia się do sądu, ale z praktycznego punktu widzenia jest to rozwiązanie trudne do zastosowania<sup>87</sup>.

W projekcie nowelizacji z 2020 r. zaproponowano, ażeby wprowadzić do Ordynacji wyborczej możliwość zaskarżenia decyzji o zatwierdzeniu wyborów przez Storting do Sądu Najwyższego. Jednocześnie Sąd Najwyższy powinien mieć uprawnienie do oddalenia oczywiście bezzasadnych skarg<sup>88</sup>. Zastanawiano się nad składem, w którym Sąd Najwyższy miałby rozpatrywać skargi wyborcze. Standardem jest rozpatrywanie spraw w składzie sędziów, jednak w projekcie wysunięto propozycję powiększonego składu Sądu Najwyższego, czyli skład 11 sędziów albo też pełny skład Sądu Najwyższego<sup>89</sup>.

W założeniach projektu z 2020 podstawą skargi mogą być wszystkie kwestie związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów, które wpływają na wybory. Pojawiły się propozycje ograniczenia możliwości złożenia skarg jedynie do sytuacji, w których naruszenie prawa wyborczego może doprowadzić do powtórzenia wyborów. Ostatecznie uznano, że zmiana taka będzie zbyt skomplikowana dla obywateli. Natomiast w projekcie zmian przewidziano uzupełnienie przepisów Ordynacji wyborczej o nowe podstawy skargi o wybrane przestępstwa uregulowane w Kodeksie Karnym Królestwa Norwegii (oryg. *Lov om straff (straffeloven)*); KK)<sup>90</sup>. KK zawiera cztery przepisy dotyczące wyborów – §§ 151–154<sup>91</sup>. Zgodnie § 151 KK karze grzywny albo pozbawienia wolności do 2 lat podlega osoba, która uzyskała głosy przy pomocy groźby, składanie obietnic korzyści za oddanie głosu na odpowiednią osobę lub uniemożliwia głosowanie osobie. Kolejny przepis, czyli § 152 KK, ustanawia odpowiedzialność karną osoby, która oferuje oddanie głosu w odpowiedni sposób albo brak oddania głosu w zamian za korzyść majątkową. Kolejny przepis § 153 KK, przewiduje odpowiedzialność karną osoby, która oddaje głos w wyborach nie będąc uprawniona albo też oddaje głos w czyimś imieniu. Ostatni przepis § 154 KK, przewiduje

<sup>87</sup> Ibidem.

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg ny valglov, s. 298.

<sup>90</sup> LOV-2005-05-20-28.

<sup>91</sup> NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg ny valglov, s. 299.

odpowiedzialność karną za naruszenie przepisów w liczeniu głosów, usuwanie dodawanie lub zmiana głosów albo w inny sposób wpływa na wybory.

W projekcie zaproponowano również możliwość złożenia skargi odnośnie do podziału mandatów wyrównawczych. Obowiązujące regulacje nie przewidują takiej możliwości. Uzasadnieniem takiego rozwiązania jest zapewnienie przejrzystości procesu wyborczego. Skargi dotyczące podziału mandatów wyrównawczych, zgodnie z projektem powinny być wnoszone do Państwowej Komisji Wyborczej<sup>92</sup>.

#### 4.1. Proces składania i rozpatrywania skarg

Przechodząc do procesu składania i rozpatrywania skarg wyborczych w pierwszej kolejności należy rozwinąć kwestię podmiotów uprawnionych do złożenia skargi. Podkreślano, że powinna to być osoba, która jest zarejestrowana na liście wyborczej odpowiednio w wyborach do Stortingu, rady gminy, rady powiatu, jak również osoba, której odmówiono wpisania na listę. Podkreślano również, że prawo takie powinno przysługiwać partiom politycznym, tzn. ich terenowym jednostkom działającym w gminie czy też powiecie. W przypadku, jeśli partia nie ma przedstawicieli na poziomie gminy, to uprawnienie takie posiada partia na poziomie powiatu, jeśli nie ma również na poziomie powiatu, to możliwość taką powinna posiadać jednostka ogólnokrajowa. Uprawnienie takie uzasadniano potrzebą umożliwienia ochrony przez partie polityczne niereprezentowane na poziomie samorządu praw do swojej nazwy<sup>93</sup>. Skargę złożyć może również każda osoba, która wskazuje na niepoprawność wpisu na listę kandydatów w wyborach<sup>94</sup>.

W ramach ustaw wyborczych pewne wątpliwości budziła kwestia terminów na wniesienie skargi wyborczej. Wskazywano na potrzebę zmianę zdarzenia, od którego biegnie termin do złożenia skargi. Jednocześnie wskazywano, że terminy do złożenia skarg wyborczych powinny być stosunkowo krótkie. Początkowo termin ten wynosił 30 dni od dnia wyborów<sup>95</sup>.

Organem, do którego kierowane są skargi wyborcze w tym przypadku jest Ministerstwo ds. jest organem odwoławczym. Jednocześnie jest to organ najwyższej instancji Ministerstwo ds. samorządu terytorialnego i modernizacji przesyła raport do Stortingu sprawozdanie o rozpatrzeniu skarg wyborczych, s w szczególności w sprawach, które dotyczą procesu wyborczego i posiadania czynnego prawa wyborczego. W przypadku złożenia skargi przewodniczący komisji wskazuje czy skarżącemu przysługuje skarga oraz kiedy ona

<sup>92</sup> NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg ny valglov, s. 300.

<sup>93</sup> Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 15. mars 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II) Særskilt, s. 349.

<sup>94</sup> NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg ny valglov, s. 287.

<sup>95</sup> Ibidem.

wpłynęła oraz przekazuje skargę do Ministerstwa. Przy czym do skargi Komisja wyborcza załącza wydruk księgi posiedzeń oraz innych dokumentów, które mogą mieć znaczenie dla sprawy. W wyniku rozpatrzenia skargi Ministerstwo ds. samorządu terytorialnego i modernizacji może m.in. wskazać, że wybory są nieważne w określonym zakresie. W przypadku naruszenia przepisów dotyczących spisu wyborców, czasu wyborów, głosowania na odległość Ministerstwo może unieważnić wybory. Przy czym musi to być naruszenie, które miało wpływ na wynik wyborów. W przypadku, jeśli naruszenie przepisów polegało na błędnym podliczeniu głosów, można naprawić powstałą sytuację poprzez ponowne przeliczenie głosów<sup>96</sup>.

Ministerstwo może również nie uznać skargi. W tym przypadku zostaje ona odrzucona, ponieważ nie stwierdzono naruszenia prawa. Natomiast w przypadku uwzględnienia skargi może dojść do sytuacji, w której stwierdzono, że doszło do naruszenia przepisów prawa wyborczego, ale uznano, że naruszenie jest na tyle nieznaczne, że nie wpływa na wynik wyborów. Często podawanym przykładem jest przyjęcie lub odrzucenie karty do głosowania niezgodnie z prawem. W takim przypadku mamy naruszenie przepisów, ale jeden głos co do zasady nie zmieni wyników całych wyborów. W przypadku najdalej idącym, skarga zostaje uwzględniona i wybory zostają unieważnione. W takim przypadku może zachodzić potrzeba zarządzenia ponownych wyborów<sup>97</sup>.

W przypadku wydania decyzji w wyniku złożenia skargi w kwestiach dotyczących posiadania czynnego prawa wyborczego oraz możliwości oddania głosu, osoba może odwołać się do Stortingu jako najwyższej instancji. Przy czym skarga taka może być złożona jedynie przez osobę wpisaną na listę wyborców w gminie lub powiecie. Skargę składa się za pośrednictwem komisji wyborczej powiatowej lub gminnej, Ministerstwa ds. samorządu terytorialnego i modernizacji albo też bezpośrednio do Stortingu na podstawie § 13 Ordynacji wyborczej<sup>98</sup>. W przypadku, jeśli Storting uzna, że doszło do naruszenia prawa wyborczego, które prowadzi do nieważności wyborów na terenie gminy lub powiatu, zarządza ponowne wybory na określonym terenie.

## 5. Krytyka istniejących rozwiązań oraz propozycje zmian

Przy okazji projektu nowelizacji Ordynacji wyborczej z 2020 r. wskazano, że skargi wyborcze oraz proces ich rozpatrywania wymagają szybkiej reakcji, z uwagi na potrzebę naprawienia powstałych błędów wyborczych. Podkreślano,

<sup>96</sup> Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 15. mars 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II) Særskilt, ss. 345-346.

<sup>97</sup> Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 15. mars 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II) Særskilt, s. 346.

<sup>98</sup> Ibidem.



że z uwagi na małą ilość skarg wyborczych komisje wyborcze w Norwegii nie mają dużego doświadczenia w rozpatrywaniu skarg. Z drugiej strony, w przypadku składanych skarg, kwestie prawne nie są zbyt skomplikowane. Natomiast trudności przysparza sam proces ustalenia okoliczności zdarzenia. Wynika to z faktu, że treść skarg jest często niejasna i zawiera mało informacji. Podkreśla się, że często szkodę, która powstała w wyniku naruszenia nie da się już naprawić. Podaje się często jako przykład takiej sytuacji agitację wyborczych w miejscu głosowania<sup>99</sup>. Z drugiej strony pojawiają się głosy, że organy rozpatrujące skargi wyborcze nie są w stanie zapewnić niezawisłego procesu rozpatrywania skarg. Wątpliwości budzić może fakt, że dla przykładu rada gminy czy też rada powiatu są organami zatwierdzającymi wybory i rozpatrującymi skargi. Mimo istnienia wyższej instancji, czyli Ministerstwa ds. samorządu terytorialnego i modernizacji, ministerstwo jako organ polityczny nie zapewnia odpowiedniego poziomu niezależności<sup>100</sup>.

Podobne wątpliwości pojawiły się w przypadku Stortingu. Podkreślono, że co do zasady Parlamenty jednogłośnie zatwierdzają wybory. Jednakże podkreśla się, że Norwegia ma już historyczne doświadczenia polityzacji zatwierdzenia wyborów, które miały miejsce pod koniec 19 wieku oraz w okresie międzywojennym. Doświadczenia te wskazują, że może zaistnieć sytuacja dwojakiego charakteru. Po pierwsze, wiarygodność zatwierdzenia wyników wyborów może być nadwyreżona, ponieważ ew. naruszenia prawa wyborczego mogą wpływać na korzystny wynik dla konkretnej opcji politycznej i *vice versa*. Podkreśla się, że obowiązujący model daje duże pole do nadużyć, co prowadzi do potrzeba rozwiązania utworzenia systemu rozpatrywania skarg przez niezależny organ<sup>101</sup>.

Z drugiej strony podkreślono potrzebę usprawnienia wymogów odnośnie do składu Państwowej Komisji Wyborczej, ażeby zapewnić jej większą niezależność. Ma to szczególne znaczenie chociażby z uwagi na fakt, że zgodnie z projektem z 2020 r. Państwowa Komisja Wyborcza ma być najwyższą instancją we wszystkich sprawach z zakresu prawa wyborczego. Tym samym proponuje się wyłączenie z tego systemu Ministerstwa ds. samorządu terytorialnego i modernizacji. Jako uzasadnienie takiego rozwiązania wskazano, że nie jest wskazanym funkcjonowanie dwóch systemów rozpatrywania skarg wyborczych. Dodatkowo przyczyni się to do ujednoczenia przebiegu informacji o stanie wyborów, o otrzymanych skargach wyborczych itd. Co ciekawe w projekcie wyłączono jednak uprawnienie zatwierdzenia wyborów do Stortingu przez Państwową Komisję Wyborczą<sup>102</sup>. W tym przypadku zaproponowano zastąpienie Stortingu Sądem Najwyższym (oryg. *Høyesterett*) w składzie uzupełnionym przez nieprawników.

<sup>99</sup> NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg ny valglov, s. 293.

<sup>100</sup> Ibidem.

<sup>101</sup> NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg ny valglov, s. 294.

<sup>102</sup> NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg ny valglov, s. 295.

Przy czym nie powinna to być całkowite zastąpienie Stortingu, a jedynie zatwierdzenie jego decyzji<sup>103</sup>.

Odnosnie do propozycji nowego składu, proponuje się, ażeby dotychczasowy system, w którym Państwowa Komisja Wyborcza składa się m.in. z przedstawicieli każdej partii reprezentowanej w Stortingu na rzecz składu prawniczego. Przy czym członkami powinni być w większości sędziowie Sądu Najwyższego, którzy mogą być mianowani np. przez Króla lub przez Storting. W przypadku wyboru Stortingu, członkowie powinni być wybrani po utwierdzeniu nowego składu Stortingu po wyborach. Tym samym dany Skład Państwowej Komisji wyborczej będzie funkcjonował do zatwierdzenia nowego składu Stortingu przy kolejnych wyborach. Podkreśla się, że sam proces formowania składu Państwowej Komisji Wyborczej powinien być jak najbardziej transparentny. Publicznie dostępne powinny być informacje, m.in. kto zgłosił konkretnego kandydata. Przy czym zdanie projektodawców członkami Państwowej Komisji Wyborczej nie mogą być członkowie rad gminy oraz rad powiatu, członkowie Stortingu, ministrowie, sekretarze stanu, doradcy polityczni przy ministerstwach<sup>104</sup>.

Tym samym członkami Państwowej Komisji Wyborczej powinni być w większości sędziowie oraz osoby posiadające doświadczenie parlamentarne wynikające np. z faktu długoletniego bycia członkiem parlamentu. W założeniu w składzie powinno być trzech sędziów, przy czym przewodniczącym powinien być sędzia. Jednocześnie każdy członek Państwowej Komisji Wyborczej powinien mieć zastępcę w celu zapewnienia ciągłości prac tego organu<sup>105</sup>.

Zaproponowano również procedurę zwolnienia członka Państwowej Komisji wyborczej z pełnienia obowiązków z uwagi na rażące naruszenie obowiązków. Nadrzędnym celem powinno być utrzymania społecznego zaufania do Państwowej Komisji Wyborczej. Członek Państwowej Komisji Wyborczej może być odwołany przez 2/3 członków Stortingu<sup>106</sup>.

W związku z propozycją nowelizacji Państwowa Komisja Wyborcza stanie się organem odwoławczym odnośnie do skarg wyborczych z wyłączeniem zatwierdzania wyborów parlamentarnych. Przy rozpatrywaniu spraw ze skarg wyborczych będzie dotrzymywała się zasad postępowania przed sądem. Decyzje wydawane przez Państwową Komisję Wyborczą w założeniu projektu będą ostateczne<sup>107</sup>.

Zaproponowano również obok pisemnej formy skarg wyborczych, możliwość zgłoszenia uwag do wyborów w formie ustnej. Możliwość taka jest dostępna w wyjątkowych sytuacjach. Z kolei, decyzje rozpatrujące skargi wyborcze zgodnie z projektem powinny mieć formę pisemną i co ważniejsze powinny zawierać

---

<sup>103</sup> Ibidem.

<sup>104</sup> Ibidem.

<sup>105</sup> Ibidem.

<sup>106</sup> NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg ny valglov, s. 296.

<sup>107</sup> NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg ny valglov, s. 297.

uzasadnienie, co ma pozwolić na zwiększenie zaufania do instytucji Państwowej Komisji Wyborczej<sup>108</sup>.

Rozważano również kwestię terminów rozpatrywania skarg wyborczych, uznano jednak, że sam charakter skarg wyborczych oraz szybkość działania organów rozpatrujących skargi wykazują na brak potrzeby wprowadzania terminów na rozpatrywanie spraw. Zaproponowano jedynie określenie, że Państwowa Komisja Wyborcza będzie działać bez zbędnej zwłoki<sup>109</sup>.

Podkreślono również potrzebę dokonania zmiany w zakresie obsługi pracy Państwowej Komisji Wyborczej. Argumentowano, że Ministerstwo ds. samorządu terytorialnego i modernizacji nie może pełnić roli sekretariatu, z uwagi na fakt, że jest ono organem politycznym. Co za tym idzie istnieje potrzeba utworzenia sekretariatu Państwowej Komisji Wyborczej oddzielonego od Ministerstwa. Wskazuje się, że organem tym może być sekretariat Komisji ds. odwołań (oryg. *Klagenemnda for offentlige Anskaffelser*), osobny sekretariat Państwowej Komisji Wyborczej albo też komórka w ramach administracji Stortingu. Z uwagi jednak na fakt, że administracja Stortingu ma doświadczenie z procesem wyborczym, podkreślono, że obsługa administracyjna Komisji byłaby sprawniejsza. Przy czym na okres wyborów osoby obsługujące prace Państwowej Komisji Wyborczej nie podlegałyby w tym zakresie Storingowi<sup>110</sup>.

## 5.1. Praktyka

Praktyka rozpatrywania skarg wykazuje stosunkowo małą ilość skarg wyborczych, jak również powtarzalność niektórych mankamentów procesu wyborczego. Autor przedstawi niektóre z nich, które budziły wiele kontrowersji w społeczeństwie.

W wyborach z 2017 r. Państwowa Komisja Wyborcza rozpatrzyła skargę wyborczą dotyczącą głosowania w innym okręgu. Skarga została złożona w okręgu, w którym obywatel głosował, ale nie był wpisany na liście wyborczej. Skarga ta została odrzucona z uwagi na fakt, że osoba nie była wpisana na listę wyborczą w okręgu wyborczym, którego dotyczyła skarga. Przy okazji tej skargi głos zabrało Ministerstwo ds. samorządu terytorialnego i modernizacji, które podkreśliło wadliwość istniejącego rozwiązania, zgodnie z którym osoba uprawniona do głosowania w innym okręgu nie jest uprawniona do złożenia skargi wyborczej w okręgu głosowania. W praktyce oznacza to, że każda osoba głosująca poza okręgiem głosowania jest pozbawiona prawa do składania skarg wyborczych<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> Ibidem.

<sup>109</sup> Ibidem.

<sup>110</sup> Ibidem.

<sup>111</sup> NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg ny valglov, s. 301.

Dosyć głośną była sprawa domniemanych przestępstw przeciwko procesowi wyborczemu w wyborach samorządowych z 2007 r.<sup>112</sup>. Yousef Gilani z Partii Pracy był wybrany do rady miasta Drammen na trzecią kadencję. Był on wpisany na listę partyjną pod numerem 27 i mimo to uzyskał największą ilość głosów. Pojawiły się zarzuty, że przy okazji wyborów wręczono korzyści majątkowe osobom uzależnionym od narkotyków w zamian za oddanie głosów na wspomnianego kandydata. Zgłosiły się również osoby, które potwierdzały otrzymanie korzyści majątkowej albo też twierdzące, że proponowano im 50 koron norweskich albo też kupno kebabu w zamian za oddanie głosu na konkretnego kandydata. Z kolei sam zainteresowany oświadczył, że całe zajście jest wykreowaną przez jego oponentów politycznych kampanią mającą na celu jego oczernienie. Ostatecznie zrezygnował z miejsca w radzie. Pojawiały się również głosy, że kampania wyborcza do rady miasta w 2007 r. była niezwykle agresywna, w szczególności zabiegano o głosy imigrantów. Pojawiały się również zarzuty o wymuszanie opłaty za umieszczenie na listach wyborczych konkretnych partii<sup>113</sup>.

Ostatecznie śledztwo wykazało, że działania związane z kupnem głosów miały ograniczoną skalę i tym samym nie miały większego wpływu na wybory. Doprowadziło to z kolei do zatwierdzenia wyborów. Był to również jeden z pierwszych przypadków, gdy Ministerstwo ds. samorządu terytorialnego dokonało kontroli wyborów samorządowych. Sprawa wyborów w mieście Drammen wykazała jednak wiele niedoskonałości norweskiego ustawodawstwa<sup>114</sup>.

## 6. Korupcja, naruszenie prawa wyborczego

Kwestia zagrożeń związanych z korupcją, w tym również wyborczą, jest praktycznie nieistniejącym zjawiskiem. Królestwo Norwegii jest państwem, w którym współczynnik korupcji jest jednym z najniższych na świecie. Wyrazem tego jest siódme miejsce na liście *Transparency International* w statystykach odnoszących się do korupcji<sup>115</sup>. Z globalnego punktu widzenia korupcja w Norwegii jest zjawiskiem marginalnym, z kolei z punktu widzenia państw skandynawskich i nordyckich poziom korupcji w Norwegii jest stosunkowo wysoki. Wyjaśnia się to tym, że Państwo jest udziałowcem w dużych spółkach, które w ostatnich latach były oskarżone o liczne korupcyjne praktyki<sup>116</sup>.

<sup>112</sup> Politiet tror på valgfusk i Drammen Det har forekommet valgfusk i Drammen, viser politiets innledende etterforskning, Źródło: <https://www.bt.no/nyheter/innenriks/i/z015K/politiet-tror-paa-valgfusk-i-drammen>[dostęp: 20.08.2021].

<sup>113</sup> Valgfusk i Drammen?, Źródło: <https://www.rights.no/2007/09/valgfusk-i-drammen/>[dostęp: 21.08.2021].

<sup>114</sup> <https://web.archive.org/web/20080610005210/http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/article2012248.ece>[dostęp: 21.08.2021].

<sup>115</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl> [dostęp: 10.08.2021].

<sup>116</sup> <https://www.newsinenglish.no/2017/01/25/norway-high-and-low-on-corruption-list/>[dostęp: 10.08.2021].

Podkreśla się również, że Norwegia w ostatnich latach podejmuje szereg kroków zmierzających do obniżenia korupcji. Dla przykładu przyjęto Kodeks etyczny wypracowany przez członków Stortingu, który ma służyć przeciwdziałaniu konfliktom interesów, akceptacją upominków albo przysług od osób trzecich. Utworzono również rejestr, w którym członkowie Stortingu mogą zgłaszać wszelkie kwestie, które mogą tworzyć podejrzenia o konflikt interesów<sup>117</sup>.

Przechodząc do kwestii związanych z przestępstwami przeciwko wyborom w Królestwie Norwegii, podkreśla się, że nie jest to znaczący problem. Jednocześnie w ostatnich latach pojawiały się głosy, że w praktyce system norweski ma wiele luk, które potencjalnie mogą być wykorzystane w celu nadużyć wyborczych<sup>118</sup>. Podkreślano, że słabym elementem wyborów, w szczególności na poziomie lokalnym, jest brak personelu. Problem ten jest rozwiązywany w różny sposób. Podkreśla się jednak, że są to trudności, które w praktyce nie stanowią większego problemu dla procesu wyborczego, chociażby z uwagi na usytuowanie lokali wyborczych<sup>119</sup>.

Ogółem dyskusje i obawy związane z procesem wyborczym w Norwegii mają charakter teoretyczny i przyjmowane rozwiązania mają na celu przeciwdziałanie potencjalnym zagrożeniom dla wyborów.

## 7. Podsumowanie

Norweski system wyborczy zawiera niezwykle interesujące oraz oryginalne rozwiązania dotyczące wyborów, jak również organów stojących na straży wyborów. Jest to jedno z niewielu państw, które praktycznie całkowicie wyłączyło sądowy nadzór na wyborami dopuszczając w teorii nadzór sądu jedynie z punktu widzenia naruszenia przepisów prawa i postępowania administracyjnego.

Interesującym rozwiązaniem jest również funkcja rad gmin, rad powiatów oraz Stortingu w zakresie zatwierdzania wyborów. System ten z punktu widzenia polskich rozwiązań może budzić wiele wątpliwości, ale z uwagi na historyczny rozwój władzy ustawodawczej w Królestwie Norwegii, jak również status organów administracji publicznej staje się bardziej zrozumiały. Nie bez znaczenia jest fakt, że mimo faktycznego upolitycznienia organów odpowiadających za wybory rozwiązania norweskie spełniają swoją rolę o czym świadczy brak dużej ilości skarg oraz sporadyczne trudności legislacyjne, które jednak są dosyć sprawnie rozwiązywane.

---

<sup>117</sup> Norway: a role model for preventing corruption in parliament and among judges and prosecutors, źródło: [https://www.coe.int/en/web/greco/home/-/asset\\_publisher/1xOP5Yph48Zi/content/norway-a-role-model-for-preventing-corruption-in-parliament-and-among-judges-and-prosecutors?\\_101\\_INSTANCE\\_1xOP5Yph48Zi\\_viewMode=view](https://www.coe.int/en/web/greco/home/-/asset_publisher/1xOP5Yph48Zi/content/norway-a-role-model-for-preventing-corruption-in-parliament-and-among-judges-and-prosecutors?_101_INSTANCE_1xOP5Yph48Zi_viewMode=view) [dostęp: 14.08.2021].

<sup>118</sup> Valgfusk er et minimalt problem i Norge Er det mulig å jukse ved valg i Norge?, źródło: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/K1AX/valgfusk-er-et-minimalt-problem-i-norge>[dostęp: 19.08.2021].

<sup>119</sup> Ibidem.

Ostatnimi laty da się jednak zauważyć dążenie do zapewnienia większej transparentności systemu oraz próbę odcięcia się od rozwiązań, w których do organów wyborczych należą członkowie partii politycznych. Z drugiej strony, z uwagi na niski poziom korupcji i tym samym wysokie zaufanie do organów państwa rozwiązania norweskie są postrzegane jako stabilne i dające gwarancje przeprowadzenia wolnych i niezależnych wyborów.

Niezwykle interesującym i typowym rozwiązaniem dla Królestwa Norwegii, jak i zresztą dla większości państw skandynawskich jest również strukturalne łączenie organów wyborczych z organami władzy wykonawczej. W przypadku Norwegii jest to połączenie Dyrekcji ds. wyborów z Ministerstwem ds. samorządu terytorialnego i modernizacji oraz korzystanie z zasobów innych departamentów i urzędów.

Z uwagi na toczące się dyskusje dotyczące potrzeby zmiany legislacji wyborczej w Norwegii dalsze badania i analiza przyjmowanych rozwiązań wydaje się być źródłem inspiracji prawnoporównawczych.

## Bibliografia

- Bergh J., Saglie J., *Personvalg ved stortingsvalg: Konsekvenser av ulike valgordninger*, Institutt for samfunnsforskning, Notat, 20.12.2018, źródło: <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2660967/Personvalg%2B201218.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Bertens P.A., *Guide to legal research in Norway*, 2007, Hauser Global Law School Program źródło: <https://www.nyulawglobal.org/globalex/Norway.html>
- Store Norske Leksikon, *De politiske partiene*, źródło: [https://snl.no/Stortingsvalgenes\\_historie#-Historisk\\_utvikling\\_av\\_valgordningen](https://snl.no/Stortingsvalgenes_historie#-Historisk_utvikling_av_valgordningen)
- Regjeringen, *Den norske valgordningen i hovedtrekk*, źródło: <https://www.regjeringen.no/no/tema/valg-og-demokrati/den-norske-valgordningen/valgordningen/id456636/#valgkretser>
- Grabowska S., Grabowski R., *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, Tom 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2016.
- Regjering, *Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Økonomi- og virksomhetsinstruks for Valgdirektoratet 25.6.2020*, źródło: [https://www.regjeringen.no/contentassets/bfff60cf77e744369290eda3e9bd7649/2020\\_ekonomi--og-virksomhetsinstruks-for-valgdirektoratet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/bfff60cf77e744369290eda3e9bd7649/2020_ekonomi--og-virksomhetsinstruks-for-valgdirektoratet.pdf)
- Council of Europe, *Norway: a role model for preventing corruption in parliament and among judges and prosecutors*, źródło: [https://www.coe.int/en/web/greco/home/-/asset\\_publisher/lxOP5Yph48Zi/content/norway-a-role-model-for-preventing-corruption-in-parliament-and-among-judges-and-prosecutors?\\_101\\_INSTANCE\\_lxOP5Yph48Zi\\_viewMode=view/](https://www.coe.int/en/web/greco/home/-/asset_publisher/lxOP5Yph48Zi/content/norway-a-role-model-for-preventing-corruption-in-parliament-and-among-judges-and-prosecutors?_101_INSTANCE_lxOP5Yph48Zi_viewMode=view/)
- NOU 2001: 03 Velgere, valgordning, valgte
- NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg ny valglov.
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Office for Democratic Institutions and Human Rights, Norway parliamentary elections 11 September 2017 OSCE/ODIHR Election Expert Team Report*, Warszawa, 2017.

- Ot. prp. nr. 45 (2001-2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 15. mars 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II).
- Bergens Tidende, *Politiet tror på valgfusk i Drammen Det har forekommet valgfusk i Drammen, viser politiets innledende etterforskning*, Zródło: <https://www.bt.no/nyheter/innenriks/i/z015K/politiet-tror-paa-valgfusk-i-drammen>
- Prop. 52 L (2012–2013) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i valgloven og kommuneloven (statlig ansvar for manntall, nye prosedyrer ved forhåndsstemmegivning mv.)
- Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens beretning Til Valgdirektoratet 2020/00423-5*, zródło: <https://www.valg.no/globalassets/dokumenter-2021/styrende-dokumenter/revisjonsberetning-for-valgdirektoratet-2020.pdf>
- Store Norske Leksikon, *Stemmerettens historie i Norge*, zródło: [https://snl.no/Stemmerettens\\_historie\\_i\\_Norge](https://snl.no/Stemmerettens_historie_i_Norge)
- Store Norske Leksikon, *Store norske leksikon: formannskapslovene*, zródło: <https://snl.no/formannskapslovene>
- Valgdirektoratet, *Valgdirektoratet Årsrapport 202* zródło: <https://www.valg.no/globalassets/dokumenter-2021/styrende-dokumenter/arsrapport-2020.pdf>
- Aftenposten, *Valgfusk er et minimalt problem i Norge Er det mulig å jukse ved valg i Norge?*, zródło: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/K1AX/valgfusk-er-et-minimalt-problem-i-norge>
- Humar Right Service, *Valgfusk i Drammen?*, zródło: <https://www.rights.no/2007/09/valgfusk-i-drammen/>
- Store Norske Leksikon, *Valgordninger*, zródło: [https://snl.no/Stortingsvalgenes\\_historie#-Historisk\\_utvikling\\_av\\_valgordningen](https://snl.no/Stortingsvalgenes_historie#-Historisk_utvikling_av_valgordningen)
- Ward D.G., *Dynamic effects of electoral laws*, Journal of Elections, Public Opinion and Parties, 2019, 29:3.

dr Justyna Eska-Mikołajewska

# Nowa Zelandia

## I. Organy odpowiedzialne za proces wyborczy

### 1. Model wyborczy

W 1993 r. Nowa Zelandia dokonała zmiany obowiązującego systemu wyborczego na system mieszany (*Mixed Member Proportional, MMP*), który polega na połączeniu elementów systemu większościowego i reprezentacji proporcjonalnej (*Proportional Representation, PR*). Wzorowano się na rozwiązaniach zaczerpniętych z Niemiec, gdzie model ten obowiązuje od 1953 r. w wyborach do parlamentu federalnego oraz wszystkich parlamentów w krajach związkowych<sup>1</sup>. Obowiązujący mieszany system wyborczy określany jest mianem systemu korekcji (kompensacji). Jego podstawowym założeniem jest jednocześnie wykorzystywanie formuły większościowej i proporcjonalnej.

W zgodzie z obowiązującą formułą istnieją dwa poziomy pokrywających się okręgów wyborczych, co oznacza, że każdemu wyborcy przysługują dwa niepowiązane ze sobą głosy. Okręgi niższego poziomu funkcjonują w oparciu o tzw. głosy pierwsze, oddawane według zasad większości względnej (*electorate vote*). W ten sposób wybieranych jest obecnie 72 deputowanych w zbliżonych do siebie liczebnością okręgach jednomandatowych, z których 16 ogólnych okręgów wyborczych (*general electorates*) znajduje się na Wyspie Południowej, 49 – na Wyspie Północnej, a pozostałe 7 to maoryskie okręgi wyborcze (*Māori electorates*)<sup>2</sup>.

Mandat przyznawany jest kandydatowi z największym uzyskanym poparciem, nawet gdy było ono mniejsze niż 50% ogólnej liczby głosów w danym okręgu wyborczym. Stosowany jest bowiem system większości względnej

---

<sup>1</sup> Podział mandatów w wyborach do Bundestagu odbywa się z zastosowaniem metody d'Hondta, która preferuje najsilniejsze partie polityczne – S. Bożyk, *Niemcy*, w: *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Białystok 2012, s. 142-143.

<sup>2</sup> Liczbę okręgów wyborczych na Wyspie Południowej wyznacza ustawa wyborcza z 1993 r. Liczbę okręgów na Wyspie Północnej i maoryskich okręgów wyborczych obliczono na podstawie wyników Spisu Ludności (*2018 Census*) i Maoryskiej Opcji Wyborczej (*Māori Electoral Option 2018*) – <https://www.stats.govt.nz/information-releases/number-of-electorates-and-electoral-populations-2018-census> [dostęp: 10.09.2020].



w formule „zwycięzca bierze wszystko” (*First Past-the Post, FPP*). Bazuje on za założeniu, że zwycięzcą jest ten kandydat, który uzyska więcej głosów niż jakikolwiek jego kontrkandydat.

Natomiast tzw. drugi głos dotyczy partii politycznej i jest określany mianem głosu na partię (*party vote*). Jest on udzielany w okręgu wielomandatowym z zastosowaniem formuły proporcjonalnej. Finalnie głos oddawany na partię polityczną decyduje o całkowitej liczbie miejsc zdobytych przez poszczególne ugrupowania w parlamencie. Pozostałe 48 mandatów uzyskanych metodą Sainte-Laguë przy zastosowaniu 5% klauzuli zaporowej<sup>3</sup> rozdziela się między partie polityczne proporcjonalnie do uzyskanych przez nie głosów drugich.

Mandaty w obu pulach rozdzielane są w sposób wzajemnie zależny. Oznacza to, że liczba miejsc w parlamencie, jaką uzyska dane ugrupowanie, determinowana jest głównie liczbą głosów drugich, a w mniejszym zakresie liczbą głosów pierwszych. W istocie przyjęty w Nowej Zelandii system korekcji wywołuje efekt analogiczny do rezultatów obowiązywania systemu proporcjonalnego<sup>4</sup>. Jeśli dane ugrupowanie zdobyło mandaty w okręgach jednomandatowych (obowiązuje wymóg otrzymania co najmniej jednego mandatu w okręgu), są one odejmowane od liczby mandatów uzyskanych z list partyjnych (są to tzw. mandaty kompensacyjne).

Partia polityczna, która nie przekroczyła progu wyborczego, traci mandaty uzyskane z list krajowych, jeśli żaden z kandydatów zgłoszonych przez to ugrupowanie nie zdobył mandatu w swoim okręgu wyborczym. Natomiast, gdy dana partia polityczna zdobędzie więcej głosów w okręgach jednomandatowych niż głosów z list ogólnokrajowych, ugrupowanie to przekroczy przysługującą mu pulę miejsc przy podziale z list partyjnych. W rezultacie liczba miejsc w 120-osobowym parlamencie zwiększy się (są to tzw. mandaty nadwyżkowe)<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Jest to jedna z metod stosowanych do podziału mandatów w systemach wyborczych opartych na reprezentacji proporcjonalnej z listami partyjnymi. Polega ona na znalezieniu największych następujących po sobie ilorazów z ogólnej liczby oddanych głosów, z zastrzeżeniem, że dzielniki to kolejne liczby nieparzyste. Dla łącznej liczby komitetów wyborczych wybieranych jest tyle największych ilorazów, ile mandatów należy obsadzić. Obowiązywanie metody Sainte-Laguë służy większej reprezentatywności kosztem rozdzielenia sceny politycznej – *Koncepcje systemów wyborczych*, pod red. A. Krasnowolski, Opracowania tematyczne OT-578, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa 2010, s. 16.

<sup>4</sup> M. Jarentowski, *Mieszane systemy wyborcze i ich zgodność z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 4, s. 13-14.

<sup>5</sup> W praktyce od 2005 r. mamy do czynienia z każdorazowym występowaniem mandatów nadwyżkowych: w 2008 r. parlament liczył, jak dotąd najwięcej, bo 122 miejsca. W wyniku elekcji z 2020 r. liczba deputowanych ponownie wynosi 120 – <http://electionresources.org/nz/> [dostęp: 19.10.2020].

## 2. Rys historyczny i podstawa prawna (pojęcie systemu i procesu wyborczego oraz roli organu)

Rok 1993 r. stanowi istotną cezurę czasową w historii nowozelandzkiego parlamentaryzmu. Nastąpiło wówczas odejście od założeń większościowego systemu wyborczego i przyjęcie ordynacji mieszanej. Jest to uznawane, jak dotąd, za najbardziej radykalne odstępianie od założeń westminsterskiego modelu demokracji, który Nowa Zelandia realizowała w najbardziej czystej postaci (*the purest example of the Westminster model of government*)<sup>6</sup>. Jako była kolonia (w latach 1853-1907), a następnie brytyjskie dominium (1907-1947), przez wieki podlegała wpływom anglosaskiej tradycji i kultury politycznej. W rezultacie do nowozelandzkiego porządku ustrojowego recypowano praktycznie wszystkie elementy tego modelu, w tym obowiązywanie nieskodyfikowanej w jednym akcie prawnym konstytucji, fundamentalnej dla państw modelu westminsterskiego zasady politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem, a także zasady rządów prawa i zasady suwerenności parlamentu<sup>7</sup>.

Przedstawiciele Partii Pracy w 1984 r., zainicjowali reformę wyborczą poprzez ustanowienie w 1985 r. niezależnej Królewskiej Komisji ds. systemu wyborczego (*Royal Commission on the Electoral System*). Rezultatem prac tego gremium było wydanie w 1986 r. raportu końcowego zatytułowanego „W kierunku lepszej demokracji” (*Towards a Better Democracy*). Zidentyfikowano w nim 10 kryteriów oceny poszczególnych systemów wyborczych z zastrzeżeniem, że żaden nie jest w stanie wypełnić wszystkich wyznaczonych celów. Zarekomendowano wprowadzenie mieszanego systemu wyborczego, wzorowanego na modelu niemieckim, który w największym stopniu pozwalał na osiągnięcie przyjętych założeń<sup>8</sup>. W przekonaniu członków Komisji podjęcie decyzji w sprawie ustanowienia nowego systemu wyborczego miało nastąpić w drodze referendum.

Oba główne ugrupowania nowozelandzkiej mocno spolaryzowanej sceny politycznej pierwotnie niezbyt entuzjastycznie nastawione do kwestii wdrożenia zaleceń Komisji, z czasem zdały sobie sprawę, iż mogą wykorzystać na własną rzecz kwestię zmiany istniejącego systemu wyborczego. Partia Narodowa, która przejęła ster rządów w 1990 r. współpracowała z Koalicją Reformy Wyborczej (*Electoral Reform Coalition*). Starając się pozyskać jak najszersze społeczne poparcie dla przyszłej reformy, przywódcy partyjni i członkowie

<sup>6</sup> Za: A. Lijphart, *The Demise of the last Westminster System? Comments on the Report of the New Zealand's Royal Commission on the Electoral System*, „Electoral Studies” 1987, t. 6, nr 2, s. 97.

<sup>7</sup> J. Eska, *Elementy modelu westminsterskiego w porządku konstytucyjnym Nowej Zelandii*, w: *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, pod red. A. Zięba, Kraków 2013, s. 89 i n.

<sup>8</sup> J. Boston, *Institutional Change in a Small Democracy: New Zealand's Experience of Electoral Reform*, w: *Reforming parliamentary democracy*, pod red. F.L. Seidle, D.C. Docherty, London 2003, s. 29-30.

tego ruchu przekonywali, że przyjęcie nowej ordynacji wyborczej stanowi asumpt do kompleksowej naprawy państwa<sup>9</sup>.

Pierwsze referendum o niewiążącym charakterze, w którym udział wzięło 55,2% zarejestrowanych obywateli, przeprowadzone zostało we wrześniu 1992 r. Propozycję zmiany i ustanowienia nowego systemu wyborczego poparło wówczas aż 84,7% głosujących, natomiast 70,5% wyborców opowiedziało się za mieszanym systemem wyborczym jako alternatywą dla obowiązującego systemu większościowego. W kolejnym, wiążącym referendum, które odbywało się wraz z wyborami powszechnymi w listopadzie 1993 r., dokonywano wyboru pomiędzy systemem większościowym a formułą mieszaną. Większość spośród 85% uprawnionych wyborców zagłosowała wówczas za drugą opcją (53,9%)<sup>10</sup>.

Pomiędzy oba referendum dokonano zmiany obowiązujących przepisów wyborczych. Przyjęcie nowej ustawy wyborczej automatycznie uchyliło postanowienia analogicznego aktu z 1956 r. (*Electoral Act 1956*). Stanowił on kamień węgielny pod późniejsze konstytucyjne zmiany wprowadzone na mocy Ustawy Konstytucyjnej, jak też ustawy wyborczej z 1993 r. Ustawa wyborcza z 1956 r. stawiała sobie za cel ochronę pewnych fundamentalnych postanowień umieszczonych w art. 189. Katalog tychże ustaleń, opatrzonych wspólnym mianem „zastrzeżone” (*reserved*), obejmował: trzyletni okres trwania pełnomocnictw parlamentu, skład Komisji Reprezentacyjnej, określenie pojęcia „ludność europejska” celem dokonania podziału kraju po każdym spisie ludności na okręgi europejskie (*European electorates*), później nazywane już okręgami ogólnymi, dodatkowy przydział pozwalający na dostosowanie wielkości populacji istniejących okręgów wyborczych ze wskazaniem dopuszczalnej w tym zakresie rozbieżności między nimi, wiek 21 lat jako minimum wymagane do uzyskania czynnego, jak i biernego prawa wyborczego, a ponadto przyjętą metodę głosowania. Wszystkie enumeratywnie wyliczone postanowienia chronione były przed możliwością zmiany czy uchylecia zwykłą większością głosów parlamentu, a jedynie w drodze uchwały podjętej przez  $\frac{3}{4}$  wszystkich członków organu ustawodawczego albo większością ważnych głosów wyrażonych w referendum ogólnokrajowym<sup>11</sup>.

Ustawa wyborcza przyjęta w sierpniu 1993 r. jest obecnie najważniejszym aktem normatywnym, który szczegółowo reguluje kwestie związane z poszczególnymi elementami procesu wyborczego w Nowej Zelandii<sup>12</sup>. Zbiór przepisów

<sup>9</sup> M. Więckowska, *Problematyka zmiany systemu wyborczego w demokracjach westminsterskich: Nowej Zelandii, Kanadzie i Wielkiej Brytanii. Perspektywa porównawcza*, „Przeгляд Права Конституcyjnego” 2011, nr 3, s. 164.

<sup>10</sup> <https://teara.govt.nz/en/electoral-systems/page-5> [dostęp 12.09.2020].

<sup>11</sup> E. McLeay, *In Search of Consensus: New Zealand's Electoral Act 1956 and its Constitutional Legacy*, Wellington 2018, s. 14-15.

<sup>12</sup> W treści ustawy o ustroju Nowej Zelandii z 1852 r. (New Zealand Constitution Act, 1852) nie określono szczegółowo zasad funkcjonowania systemu wyborczego, pozostawiając to w gestii gubernatora kolonii – New Zealand Constitution Act 1852 (1852 15&16

prawnych wydawany przez gubernatora generalnego stanowi jedynie uzupełnienie do treści obowiązujących przepisów tejże ustawy<sup>13</sup>. Była ona tej pory kilkakrotnie nowelizowana, po raz ostatni w 2017 r.<sup>14</sup>. Do pozostałych źródeł prawa wyborczego zaliczyć należy Ustawę Konstytucyjną z 1986 r.<sup>15</sup>, a także 13 innych aktów normatywnych, spośród których znajdują się zarówno ustawy parlamentu, jak i regulacje prawne wydane przez gubernatora generalnego dotyczące organizacji i finansowania wyborów, emisji audycji wyborczych, przeprowadzania referendów i wyborów lokalnych. Ich zakres odnosi się nie tylko do Nowej Zelandii, ale również Tokelau, terytorium zależnego Nowej Zelandii (od 1926 r.) oraz samorządnych terytoriów z nią stowarzyszonych: Wysp Cooka (od 1965 r.) i Niue (od 1975 r.)<sup>16</sup>.

Na podstawie przepisów ustawy wyborczej stwierdzić można, że zasadniczą formą sprawowania władzy suwerennej w Nowej Zelandii są instytucje demokracji przedstawicielskiej. Udział w wyborach nie jest obowiązkowy, jednakże wszyscy obywatele lub osoby zamieszkujące na terytorium tego państwa chcący w nich uczestniczyć, zobligowani są do wcześniejszego zarejestrowania się na liście wyborców (*Electoral Roll*), w przypadku osób jedynie płacących podatki w Nowej Zelandii obowiązuje wymóg zarejestrowania się na listę wyborczą podatników (*Ratepayer Electoral Roll*). Świadome i celowe niezłożenie wniosku o rejestrację, skutkujące niespełnieniem tego konstytucyjnego obowiązku wynikającego z art. 82 ustawy wyborczej, skutkuje nałożeniem kary grzywny w wysokości 100 dolarów nowozelandzkich w pierwszym przypadku stwierdzonego braku rejestracji, a w każdym kolejnym – 200 dolarów nowozelandzkich<sup>17</sup>.

Wybory parlamentarne od 1879 r. odbywają się zwykle co 3 lata<sup>18</sup>. Krótka kadencja organu ustawodawczego, ściśle zaś okres pełnomocnictw parlamentu, liczony od dnia zebrania się go na pierwsze posiedzenie po wyborach, wynosi zgodnie z Ustawą Konstytucyjną i ustawą wyborczą nie dłużej niż 3 lata. W praktyce wyłącznie premier doradza gubernatorowi generalnemu w sprawie

---

Vict. c. 72), <http://nzetc.victoria.ac.nz/tm/scholarly/tei-GovCons-t1-body-d1-d1.html> [dostęp: 14.09.2020].

<sup>13</sup> Electoral Act 1993 (1993 No. 87), <http://legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/DLM307519.html> [dostęp: 15.09.2020], zwany dalej ustawą wyborczą.

<sup>14</sup> Electoral Amendment Act 2017 (2017 No. 9), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0009/15.0/DLM6963343.html> (15.09.2020).

<sup>15</sup> Constitution Act 1986 (1986 No. 114), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1986/0114/latest/DLM94204.html> (15.09.2020), zwany dalej Ustawą Konstytucyjną.

<sup>16</sup> Za: <http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/NZ> [dostęp: 16.09.2020].

<sup>17</sup> Electoral Amendment Act 2014 (2014 No. 8), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2014/0008/latest/DLM5559706.html> [dostęp: 16.09.2020].

<sup>18</sup> Nowa Zelandia jest zaliczana do grupy 7 państw na świecie, które posiadają 3-letnią kadencję parlamentu. Do tego grona należą także: Australia, Filipiny i Meksyk parlamenty bikameralne oraz Salwador, Nauru i Katar – [https://data.ipu.org/compare?field=-chamber%3A%3Afield\\_parliamentary\\_term&structure=any\\_\\_lower\\_chamber#map](https://data.ipu.org/compare?field=-chamber%3A%3Afield_parliamentary_term&structure=any__lower_chamber#map) [dostęp: 17.09.2020].

zarządzenia nowych wyborów do Izby Reprezentantów (*House of Representatives*). Gubernator generalny dysponuje na mocy art. 18 Ustawy Konstytucyjnej uprawnieniem, obok zwoływania i odraczania sesji parlamentarnych, do formalnego podjęcia decyzji o wcześniejszym rozwiązaniu tego organu. Czyni to w drodze proklamacji, która wywiera skutek prawny z dniem ogłoszenia.

Pozostające w mocy regulacje prawne nie określają wprost czy gubernator generalny dysponuje możliwością niezastosowania się do treści wniosku szefa rządu w sprawie wcześniejszego rozwiązania parlamentu. Jednak w świetle obowiązujących konwenansów konstytucyjnych przyjmuje się, że gubernator generalny zawsze przychylił się do wniosku złożonego przez premiera, będącego jego głównym doradcą (*principal adviser*) w ważnych merytorycznie kwestiach<sup>19</sup>.

Trzyletni okres pełnomocnictw parlamentu przy braku związania szefa rządu sztywnym terminem wnioskowania o wcześniejsze rozwiązanie tego organu dość często wskazuje się jako determinant średnio krótszego w porównaniu do innych państw trwania gabinetów rządowych w Nowej Zelandii. Rządzący w oparciu o własne przewidywania i posiadaną wiedzę odnośnie do preferencji elektoratu, mogą forsować skrócenie kadencji celem uzyskania najbardziej korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia wyborczego. Po rozwiązaniu to zwyczajowo nie sięga się, jeśli preferencje wyborców, ugruntowane podziałami socjopolitycznymi, pozostają względnie stałe. W porównaniu do partii opozycyjnych, władza decydowania o terminie wyborów stanowi potencjalnie przewagę wyborczą partii (koalicji) rządzącej nawet, gdy ta nie cieszy się popularnością<sup>20</sup>.

Omawiając procedurę elekcji jednoizbowego parlamentu Nowej Zelandii podkreślić należy praktyczne stosowanie klasycznych zasad prawa wyborczego, których nie wyrażono wprost w treści Ustawy Konstytucyjnej. Można je jednak wywieść z postanowień tego aktu, jak i obowiązującego ustawodawstwa. Są to kolejno zasada powszechności, równości, bezpośredniości wyborów oraz tajności głosowania.

Czynne prawo wyborcze przysługuje wszystkim obywatelom, którzy ukończyli 18. rok życia i na stałe nieprzerwanie przez okres co najmniej 12 ostatnich miesięcy mieszkają w Nowej Zelandii. Obywatelstwo brytyjskie od 1975 r. nie

<sup>19</sup> Właściwe zidentyfikowanie potencjalnego ryzyka dla suwerena, trwania narodu i integralności procesu, w ramach którego przyjmowane są ustawy i inne przepisy prawne skutkowało tym, że gubernatorzy generalni nigdy nie odmówili zgody na nowe ustawodawstwo – A. Satyanand, *The Architecture of Elections in New Zealand: A Governor-General's Perspective*, „Waikato Law Review” 2011, t. 19, nr 4, s. 80-81.

<sup>20</sup> Casus rozpadu centroprawicowego większościowego rządu koalicyjnego Partii Narodowej i Partii Najpierw Nowa Zelandia, który przetrwał zaledwie 20 miesięcy (w latach 1996-1998) wskazuje, że trzyletnia kadencja parlamentu jako jeden z atrybutów strukturalnych, mających wpływ na tworzenie i rozwiązywanie rządów, nie jest w stanie wyjaśnić złożonych przyczyn upadku pierwszej po zmianie systemu wyborczego koalicji rządowej – zob. J. Boston, S. Church, H. Pearse, *Explaining the demise of the national-New Zealand first coalition*, „Australian Journal of Political Science” 2004, t. 39, nr 3, s. 595.

stanowi wymogu dla nabycia prawa do głosowania<sup>21</sup>. Podmiotowość brytyjska była cenzusem przez blisko 100 lat, obowiązującym jeszcze blisko ćwierćwiecze po uchwaleniu przez nowozelandzki parlament ustawy o obywatelstwie w 1948 r. (*New Zealand Citizenship Act 1948*)<sup>22</sup>. Oddać głos mogą również osoby z zagranicy, które mają co najmniej 18 lat, mieszkały w Nowej Zelandii nieprzerwanie przez ponad 12 miesięcy w pewnym okresie swojego życia, a ponadto albo jako obywatele Nowej Zelandii odwiedzili ją w ciągu ostatnich 3 lat albo jako mieszkańcy Nowej Zelandii złożyli wizytę w tym państwie w ciągu ostatnich 12 miesięcy<sup>23</sup>. Dla wyborcy z zagranicy okręg wyborczy to miejsce ostatniego zamieszkania przez minimum 1 miesiąc. Kryterium czasu spędzonego poza granicami Nowej Zelandii nie obowiązuje w odniesieniu do urzędników pracujących za granicą i ich rodzin, dyplomatów albo przedstawicieli handlu i ich rodzin, jak również członków Nowozelandzkich Sił Obrony i ich rodzin.

Powszechność prawa wyborczego ograniczona została względem osób, które muszą opuścić Nową Zelandię w ustalonym terminie (jak np. studenci czy osoby posiadające zezwolenie na pracę). Głosować nie mogą także osoby odbywające karę minimum 3 lat pozbawienia wolności, osoby, które przebywały w szpitalu psychiatrycznym przez co najmniej 3 lata po ich oskarżeniu o popełnienie przestępstwa i jednoczesnym uznaniu niezdolności do stawienia się przed sądem oraz osoby skazane za korupcję, których nazwisko znalazło się na Liście praktyk korupcyjnych (*Corrupt Practices List*).

Bierne prawo wyborcze posiadają obywatele nowozelandzcy, którzy cieszą się prawem wybierania. Obostrzenia w tym zakresie dotyczą obywateli Nowej Zelandii, którzy nie przebywali na terytorium tego państwa w ciągu ostatnich 3 lat, jak i osób skazanych prawomocnym orzeczeniem sądów, które odbywają karę co najmniej 3 lat pozbawienia wolności (za wyjątkiem urzędników państwowych lub członków Nowozelandzkich Sił Obrony pełniących służbę poza granicami Nowej Zelandii oraz ich rodzin).

O mandat parlamentarny mogą ubiegać się urzędnicy państwowi, członkowie zarządu jednostek organizacyjnych Korony (*Crown entities*) oraz dyrektorzy przedsiębiorstw należących do Korony. W momencie otrzymania mandatu

<sup>21</sup> A.H. Angelo, *Constitutional Law in New Zealand*, Alphen aan den Rijn 2011, s. 60.

<sup>22</sup> Akt ten nadawał obywatelstwo nowozelandzkie wszystkim mieszkańcom urodzonym zarówno jako poddani brytyjscy, jak i osobom później naturalizowanym. W ten sposób niemal wszystkie dzieci urodzone w Nowej Zelandii mogły zostać obywatelami tego państwa. Warunkiem uzyskania obywatelstwa nowozelandzkiego przez mieszkańców będących obywatelami Wspólnoty Brytyjskiej lub Irlandii była rejestracja – <https://nzhistory.govt.nz/new-zealand-citizenship-established> [dostęp: 18.09.2020].

<sup>23</sup> Objęcie stałych mieszkańców prawami wyborczymi w 1975 r. jest rozwiązaniem rzadko przyjmowanym, które wskazuje na wysoki stopień pragmatyzmu i daleko idący egalitaryzm, które zdefiniowały charakter wspólnoty politycznej w Nowej Zelandii – zob. szerzej F. Barker, K. McMillan, *Constituting the Democratic Public: New Zealand's Extension of National Voting Rights to Non-Citizens*, „New Zealand Journal of Public and International Law” 2014, t. 12, nr 1, s. 61-80.

parlamentarnej osoby pełniące takie funkcje muszą zrezygnować z prowadzenia działalności w sektorze państwowym, mając na względzie rzeczywisty lub domniemany konflikt interesów. Ustawa wyborcza w art. 47a określa zamknięty katalog osób, które nie spełniają warunków do kandydowania na członka Izby Reprezentantów, a mianowicie: komisarz wyborczy i jego zastępca; okręgowi komisarze wyborczy (*Returning Officers*), sekretarz Komisji Wyborczej (*Registrars of Electors*) wraz ze swoim zastępcą. Pośród osób sprawujących funkcje w różnych organach państwowych i instytucjach publicznych jedynie członkowie rządu bez żadnych przeszkód prawnych mogą ubiegać się o miejsce w organie ustawodawczym.

Demokratyzacja prawa wyborczego w Nowej Zelandii trwająca od końca XIX w. skutkowałą nadaniem praw wyborczych grupom do tej pory dyskryminowanym. Kobiety czynne prawo wyborcze w tym państwie uzyskały już w 1893 r., aczkolwiek prawem wybieralności zaczęły dysponować dopiero od 1919 r.<sup>24</sup> Kwestią o szczególnym znaczeniu stało się również uregulowanie statusu wyborców pochodzenia maoryskiego. Wprowadzie już w 1867 r. otrzymali oni 4 miejsca w parlamencie na mocy ustawy o reprezentacji Maorysów (*Maori Representaton Act 1867*)<sup>25</sup>, jednak stosownie do wielkości swojej populacji pozostawali społecznością niedostatecznie w tym organie reprezentowaną. W tym kontekście za szczególnie interesujące należy uznać to, że Maorysi płci męskiej oraz osoby pochodzenia mieszanego (*half-castes*) otrzymali czynne prawa wyborcze *de facto* przed ich odpowiednikami pochodzenia europejskiego. Dopiero w połowie XX w., tj. niemal 100 lat później niż Europejczycy, Maorysi zostali objęci oficjalną rejestracją wyborców.

Od 1975 r. mogą oni wybierać pomiędzy zarejestrowaniem się na ogólnej (*General Electoral Roll*), jak również maoryskiej liście wyborców (*Maori Electoral Roll*). Stała reprezentacja Maorysów w organie ustawodawczym, która sukcesywnie zwiększała się do obecnych 7 deputowanych (odpowiednio w 1976, 1999 i 2002 r.)<sup>26</sup>, chociaż gwarantowana przepisami ustawodawstwa wyborczego, nie została objęta ochroną specjalną. Zarówno bowiem w świetle postanowień ustawy wyborczej z 1956 r., jak i obecnie obowiązującej ustawy wyborczej, usankcjonowana prawnie reprezentacja Maorysów może zostać zmieniona albo nawet zniesiona zwykłą większością głosów Izby Reprezentantów.

<sup>24</sup> Nowa Zelandia to pierwsze państwo na świecie, które zagwarantowało prawa wyborcze żeńskiej części społeczeństwa. Pierwsza kobieta – Elisabeth McCombs – zasiadła w organie ustawodawczym po swoim zwycięstwie w wyborach uzupełniających z ramienia Partii Pracy w 1933 r. – <https://nzhistory.govt.nz/people/elizabeth-mccombs> [dostęp: 19.09.2020].

<sup>25</sup> *Maori Representation Act 1867* (31 Victoriae 1867 No. 47), [http://www.nzlii.org/nz/legis/hist\\_act/mra186731v1867n47357/](http://www.nzlii.org/nz/legis/hist_act/mra186731v1867n47357/) [dostęp: 19.09.2020].

<sup>26</sup> D. McGee, *Parliamentary Practice in New Zealand*, pod red. M. Harris, D. Wilson, Auckland 2017, s. 23, dostępny na stronie: <https://www.parliament.nz/en/visit-and-learn/how-parliament-works/parliamentary-practice-in-new-zealand/> [dostęp: 21.09.2020].

Na mocy art. 4 ustawy wyborczej z 1993 r. powołano do życia Komisję Wyborczą (maor. Te Kaitiaki Take Kōwhiri) jako organ sprawujący nadzór nad procesem rejestracji partii politycznych oraz wykonywaniem innych obowiązków w zakresie systemu wyborczego<sup>27</sup>. Nowelizacja aktu prawnego z 1993 w 2010 i 2011 r. skutkowałą konsolidacją funkcji Komisji Wyborczej, Głównego Urzędnika Wyborczego (*Chief Electoral Officer*) oraz Wyborczego Centrum Rejestracji (*Electoral Enrolment Centre*) w nowo utworzoną Komisję Wyborczą. Mimo że posiada analogiczną nazwę, stanowi ona odrębny organ od Komisji Wyborczej powołanej na mocy art. 4 i 4A aktu w brzmieniu z 1993 r.

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

Komisja Wyborcza jest na mocy art. 4B ustawy wyborczej podmiotem należącym do Korony w rozumieniu art. 7 ustawy o podmiotach Korony z 2004 r. (*Crown Entities Act 2004*)<sup>28</sup>. Podmioty Korony to samodzielne ciała korporacyjne prawnie oddzielone od Korony. Są to organy publiczne działające na zasadzie niezależności od ministrów, stanowiąc integralną część sektora państwowego (*State sector*). Świadczą one liczne usługi realizowane przez szeroko przyjętą administrację publiczną, której działalność oparta jest na zasadach lojalności wobec ministra i rządu, apolityczności oraz anonimowości. W zarządzaniu interesami Korony kluczową rolę odgrywają ministrowie. Powołują oni zarządy podmiotów Korony, ustalają kierunki ich działalności i poziomy jej finansowania, a także monitorują uzyskiwane wyniki, co wzmacnia bieżąca współpraca z departamentami rządowymi.

Podstawą świadczenia usług przez podmioty Korony były poza wzmiankowaną ustawą o podmiotach Korony, także ustawa o sektorze państwowym z 1988 r. (*State Sector Act 1988*)<sup>29</sup> oraz ustawa o finansach publicznych z 1989 r. (*Public Finance Act 1989*)<sup>30</sup>. Istotne zmiany we wszystkich tych dokumentach wprowadzono w 2013 r., a wynikały one z oceny sytuacji w służbie publicznej i wyeksponowania potrzeby zmian w obrębie sektora państwowego. Taką argumentację dla reform przedstawiły Raport grupy doradczej ds. lepszych usług publicznych z 2011 r. (*2011 Better Public Services Advisory Group*

<sup>27</sup> Organ pod nazwą Komisja Wyborcza po raz pierwszy ustanowiony został w 1852 r. w Wellington – <https://www.crunchbase.com/organization/the-electoral-commission-new-zealand> [dostęp: 21.09.2020].

<sup>28</sup> Crown Entities Act 2004 (2004 No. 115); <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2004/0115/132.0/DLM329631.html> [dostęp: 21.09.2020], zwana dalej ustawą o podmiotach Korony.

<sup>29</sup> Akt ten został uchylony na mocy przyjętej w sierpniu 2020 r. ustawy o służbie publicznej – Public Service Act 2020 (2020 No. 40), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2020/0040/latest/LMS106159.html> (22.09.2020).

<sup>30</sup> Public Finance Act 1989 (1989 No. 44), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1989/0044/latest/DLM160809.html> [dostęp: 23.09.2020].



*Report*), jak i Raport grupy ds. przeglądu kosztów zgodności podmiotu Korony z 2010 r. (*2010 Crown Entity Compliance Cost Review Group's report*). Nowelizacja ustawy o podmiotach Korony zakładała m.in. rozszerzenie obowiązków zarządu w ramach ustawowych podmiotów Korony, usprawnienie planowania oraz raportowania od połowy 2014 r. poprzez bardziej elastyczne finansowanie i sensowne raportowanie tego, co ma albo co już zostało osiągnięte.

Podkreśla się, że w ramach wielu istniejących podmiotów Korony niezbędne jest utrzymywanie przez nie skutecznych relacji z ministrem oraz instytucją nadzorującą, którą najczęściej jest departament rządowy odpowiedzialny przed właściwym ministrem. Poza wdrażanymi reformami legislacyjnymi i strukturalnymi, istotne jest, aby poszczególni ministrowie w umiejętny sposób angażowali podmioty Korony w obszar działań ministerstwa, którym kierują. Natomiast jednostki organizacyjne należące do Korony powinny, świadome oczekiwań departamentów rządowych co do realizacji ustalonych priorytetów, działać na rzecz jeszcze bardziej skutecznego monitorowania wyników i zarządzania relacjami<sup>31</sup>.

Przepisy ustawy o podmiotach Korony na podstawie art. 4B ust. 3 ustawy wyborczej odnoszą się do Komisji Wyborczej, chyba że akt wyborczy stanowi inaczej. W świetle art. 7 ust. 1, podmiot Korony (*Crown entity*) należy do jednej z pięciu kategorii obejmujących: podmioty ustawowe (*Statutory entities*), czyli osoby prawne utworzone na mocy obowiązującego prawa; spółki będące podmiotami Korony (*Crown entity companies*) należące do Korony, których działalność w całości jej podlega; spółki zależne od podmiotów Korony (*Crown entity subsidiaries*), a zatem kontrolowane przez podmioty Korony; rady szkoły (*School boards of trustees*) oraz instytucje szkolnictwa wyższego (*Tertiary education institutes*) utworzone w oparciu o przepisy ustawy o edukacji z 1989 r.

Na podstawie par. 3.4. *Cabinet Manual 2017* należy przyjąć, że podmioty należące do wszystkich wyżej wymienionych kategorii tworzące sektor państwowy, aczkolwiek poza instytucjami szkolnictwa wyższego, zaliczają się również do szerokiego grona usług państwowych (*state services*). Termin „sektor państwowy” ma znacznie szerszy zasięg niż „usługi państwowe”, poprzez które rozumie się szeroki zakres organizacji powołanych jako instrumenty Korony w odniesieniu do rządu Nowej Zelandii.

W skład pierwszej ze wskazanych w ustawie o podmiotach Korony kategorii, tj. podmiotów ustawowych, wchodzi trzy różne rodzaje organów. Są to: przedstawiciele Korony (*Crown agents*), zobowiązani do realizowania polityki rządu na polecenie właściwego ministra; autonomiczne podmioty Korony (*Autonomous Crown entities*), także zobligowane do uwzględniania polityki rządu, gdy kieruje nimi właściwy minister, ponadto niezależne podmioty Korony (*Independent Crown entities*), pozostające zgodnie z ich

<sup>31</sup> [https://www.publicservice.govt.nz/resources/guidance-depts-crown-entities?e793=action\\_viewall](https://www.publicservice.govt.nz/resources/guidance-depts-crown-entities?e793=action_viewall) [dostęp: 23.09.2020].

nazwą niezależne od polityki rządu. Komisja Wyborcza należy do ostatniej z wymienionych grup, wraz z innymi osiemnastoma podmiotami prowadzącymi działalność w ramach różnych obszarów administracji publicznej, jak m.in. Komisja Praw Człowieka (*Human Rights Commission*), Komisja Prawa (*Law Commission*), Komisarz ds. Prywatności (*Privacy Commissioner*), Urząd ds. Rynków Finansowych (*Financial Markets Authority*) czy Urząd Klasyfikacji Filmu i Literatury (*Office of Film and Literature Classification*)<sup>32</sup>.

Komisja Wyborcza ma ustawowy obowiązek samodzielnego działania przy realizowaniu swoich zadań i funkcji oraz wykonywania przysługujących jej uprawnień. Jest to organ powołany do zarządzania ustawą wyborczą, aby zapewnić funkcjonowanie bezstronnego, wydajnego i efektywnego systemu wyborczego. Utrzymaniu społecznego zaufania do obecnej ordynacji wyborczej sprzyjać ma neutralność, czuwanie nad przestrzeganiem prawa wyborczego oraz niezależność od rządu. Komisja Wyborcza doradza partiom politycznym, kandydatom i innym podmiotom w kwestii działania zgodnego z obowiązującymi zasadami wyborczymi, rządowi zaś w sprawie proponowanych albo pożądaných zmian w prawie wyborczym. Dodatkowo Komisja Wyborcza uprawniona jest do udzielania informacji lub porady ministrowi sprawiedliwości lub Izbie Reprezentantów w dowolnym czasie i w każdej kwestii<sup>33</sup>.

Kluczowe w działalności tego organu są wartości (*Ngā Uara*), które tworzą swoisty kodeks postępowania oparty na koncepcji kaitiaki (maoryski) i obejmuje: łączenie/budowanie i utrzymywanie relacji (*Tūhonotanga*), prowadzenie do większego zrozumienia (*Aratakina*), bycie dynamicznym i energicznym w podejmowanych działaniach (*Uakaha*), okazywanie hojności i wzmacnianie pozycji ludzi (*Manaakitanga*), robienie rzeczy dobrze i właściwie, to znaczy w sposób szczerzy i uczciwy (*Tika*)<sup>34</sup>. Komisja Wyborcza stara się wcielać te wartości w życie. Wizja, zgodnie z którą Nowozelandczycy mają zaufanie i cenią sobie możliwość uczestnictwa w wyborach parlamentarnych, była realizowana w postaci Strategii Udziału Wyborców (*Voter Participation Strategy*). Jej kluczowy element stanowiły badania nad czynnikami o szczególnym wpływie na utrzymanie lub zwiększenie frekwencji wyborczej przy założeniu, że istnieje ciągła potrzeba dostarczania danych

<sup>32</sup> Załącznik nr 1 do ustawy o podmiotach Korony: Schedule 1 Statutory entities, Part 3 Independent Crown entities.

<sup>33</sup> Jeśli Komisja Wyborcza udzieli ministrowi informacji lub rady, wówczas jest on na mocy art. 6 ustawy wyborczej (z późniejszymi zmianami) zobligowany do przedstawienia tejsze informacji lub rady Izbie Reprezentantów w ciągu 5 dni roboczych od momentu ich otrzymania, natomiast gdy organ ustawodawczy nie obraduje, jak najszybciej po rozpoczęciu następnej sesji parlamentu.

<sup>34</sup> <https://elections.nz/about/about-the-electoral-commission/our-values/> [dostęp: 25.09.2020].

na temat strategii, mechanizmów czy programów, które skuteczne podnoszą poziom partycypacji wyborczej<sup>35</sup>

Komisja Wyborcza zarządzając danymi osobowymi w procesie rejestracji wyborczej, zbiera niezbędne informacje i wykorzystuje, chroniąc przy tym prawo dostępu i możliwość ich aktualizacji oraz poprawy. Zakres i cel pozyskiwania danych osobowych został wyraźnie określony. Udostępnianie danych osobowych innym osobom i organizacjom (w tym m.in. Ministerstwu Sprawiedliwości, partiom politycznym, kandydatom i deputowanym) odbywa się wyłącznie w zgodzie z obowiązującym prawem, tj. zasadami określonymi w ustawie wyborczej oraz ustawie o prywatności z 1993 r. (*Privacy Act 1993*)<sup>36</sup>.

Komisja Wyborcza zapewnia możliwość przeglądania i zakupu spisu wyborców w danym okręgu wyborczym. Ich udostępnianie odbywa się w bibliotekach publicznych oraz sekretariatach Komisji Wyborczej. Istnieje możliwość niepublikowania szczegółowych danych osób, które powołując się na zagrożenie bezpieczeństwa własnego lub swoich rodzin, złożą wnioski o włączenie na tzw. niepublikowaną listę (*unpublished roll*). Komisja Wyborcza zastrzega, że informacje przekazywane organizacjom sektora państwowego są wykorzystywane jedynie do badań naukowych lub badań dotyczących zdrowia ludzi.

Komisja Wyborcza zajmuje się także dopasowywaniem informacji o osobach znajdujących się na listach wyborczych z informacjami będącymi w posiadaniu innych agencji rządowych. Wymiana informacji dotyczy wyłącznie ustaleń, na które parlament w sposób jednoznaczny wyraził zgodę. Na mocy przepisów ustawy o prywatności szczególnie funkcja w tym zakresie została przyznana Komisarzowi ds. Prywatności. Nadzoruje on proces dopasowywania informacji i sporządza roczne raporty z każdego realizowanego programu<sup>37</sup>.

#### 4. Skład, sposób powoływania członków

/ osoby delegowane przez inny organ państwowy, kadencja

W latach 1993-2010 organ funkcjonujący pod nazwą Komisja Wyborcza na mocy art. 4D ustawy wyborczej składał się z Głównego Urzędnika Wyborczego, który był jednocześnie dyrektorem generalnym Komisji Wyborczej, podlegającym ministrowi sprawiedliwości, a ponadto z przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Komisji Wyborczej. W związku z prowadzeniem czynności wyborczych, szef Głównego Urzędu Wyborczego angażował szefów komisji wyborczych w każdym okręgu wyborczym, co wynikało z faktu scedowania

<sup>35</sup> Zob. stypendium Komisji Wyborczej dotyczące badań na temat udziału w wyborach – <https://www.universitiesnz.ac.nz/files/u12/Electoral%20Commission%20Suffrage%20Regulations.pdf> [dostęp: 25.09.2020].

<sup>36</sup> Privacy Act 1993 (1993 No. 28), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0028/latest/DLM296639.html%20> [dostęp: 25.09.2020], zwana dalej ustawą o prywatności.

<sup>37</sup> Wykaz realizowanych programów na stronie: <https://elections.nz/privacy-and-security/> [dostęp: 26.09.2020].

na nim odpowiedzialności za przeprowadzanie wyborów, wyborów uzupełniających oraz referendum. Wszyscy członkowie Komisji Wyborczej stanowili zarząd w rozumieniu ustawy o podmiotach Korony. Wyznaczanie członków tego organu należało do kompetencji gubernatora generalnego, który czynił to na podstawie rekomendacji Izby Reprezentantów.

Z dniem 1 października 2010 r. nowy organ o nazwie Komisja Wyborcza przejął obowiązki poprzedniej Komisji Wyborczej i Głównego Urzędnika Wyborczego, a od 1 lipca 2012 r. – także Wyborczego Centrum Rejestracji. Obecnie Komisja Wyborcza składa się z trzech członków, powoływanych przez gubernatora generalnego na wniosek Izby Reprezentantów. Pierwszy z członków pełni funkcję przewodniczącego, drugi – wiceprzewodniczącego (obaj zatrudnieni są w niepełnym wymiarze godzin), trzeci zaś funkcję Głównego Urzędnika Wyborczego w pełnym wymiarze czasu pracy. Jest on zarazem dyrektorem generalnym Komisji Wyborczej. Zarząd (*Electoral Commission Board*) w rozumieniu art. 25 ustawy o podmiotach Korony upoważniony został do wykonywania uprawnień i pełnienia funkcji powierzonych mu przez Komisję Wyborczą<sup>38</sup>.

Zgodnie z art. 32 ust.1b ustawy o podmiotach Korony, kadencja członków niezależnych podmiotów Korony, w tym Komisji Wyborczej, wynosi 5 lat lub krócej, jeśli taki okres wskazany został w zawiadomieniu o powołaniu. Prawo przewiduje możliwość ponownego powołania w skład Komisji Wyborczej. Pomimo wygaśnięcia kadencji członka tego organu, pełni on nadal swoją funkcję aż do momentu ponownego mianowania lub wyznaczenia swojego następcy. Członek Komisji Wyborczej może zostać poinformowany w drodze pisemnego zawiadomienia o tym, że nie będzie ponownie mianowany oraz o tym, że żaden jego następca nie zostanie w tym czasie powołany.

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

W składzie Komisji Wyborczej może znaleźć się sędzia. Powołanie sędziego na członka zarządu tego organu na mocy art. 4E ustawy wyborczej pozostaje bez wpływu na okres piastowania stanowiska sędziego, jak i na takie aspekty jego działalności, jak tytuł, status, stopień w hierarchii; wynagrodzenie; roczne, jak i wszelkie pozostałe dodatki; inne prawa czy przywileje (w tym związane z jego przejściem na emeryturę). Usługi sędziego jako członka Komisji Wyborczej powinny być traktowane jako służba sędziego.

Do każdego członka Komisji Wyborczej będącego sędzią ma zastosowanie art. 42 ustawy o podmiotach Korony. Zgodnie z jego treścią, sędzia może zostać zawieszony lub odwołany ze stanowiska przez gubernatora generalnego

---

<sup>38</sup> Od sierpnia 2019 r. funkcję przewodniczącego Komisji Wyborczej pełni Marie Shroff. Funkcje zastępcy przewodniczącego w sierpniu 2019 r. powierzono Jane Meares. Obowiązki Głównego Urzędnika Wyborczego oraz dyrektora generalnego Komisji Wyborczej od stycznia 2017 r. realizuje Alicia Wright – zob. <https://elections.nz/about/about-the-electoral-commission/electoral-commission-board/> [dostęp: 28.09.2020].

z powodu naruszenia (*breach*) zbiorowych obowiązków zarządu, ale tylko wtedy, gdy wszyscy pozostali członkowie zostaną usunięci z powodu tego samego naruszenia w tym samym czasie. Sędzia nie może zostać odwołany z grona członków Komisji Wyborczej na podstawie innych przepisów ustawy o podmiotach Korony odnoszących się do kwestii usuwania z urzędu. Odwołanie sędziego ze stanowiska może nastąpić w dowolnym momencie sprawowania przez niego funkcji członka krajowego organu wyborczego na podstawie powszechnie obowiązującego prawa, które ma zastosowanie w sytuacji odwoływania danej osoby z funkcji sędziego.

Art. 124 ustawy o podmiotach Korony stanowi, że sędziemu powołanemu do składu podmiotu ustawowego przysługują takie same immunitety, ograniczenia i wszelkie inne zabezpieczenia przed odpowiedzialnością (*judicial protections from liability*), gdy działa jako członek tego organu analogicznie, jak gdyby działał on jako sędzia.

Przy nominacji lub rekomendowaniu na członka podmiotu Korony na mocy art. 29 ustawy o podmiotach Korony odpowiedzialny minister zobowiązany jest brać pod uwagę wyłącznie takie osoby, które w jego opinii posiadają odpowiednią wiedzę, umiejętności i doświadczenie, aby wspomagać podmiot ustawowy w osiąganiu jego celów i wykonywaniu powierzonych mu funkcji. Wymagane jest, aby przy powoływaniu lub rekomendowaniu konkretnych osób uwzględnione zostało dążenie do promowania różnorodności pośród członków podmiotów Korony.

Obowiązuje zasada niełączenia pewnych funkcji określonych w art. 30 tejże ustawy z wypełnianiem obowiązków członka danej jednostki organizacyjnej Korony. W aspekcie materialnym zakaz ten odnosi się do dłużników upadłych przywróconych do praw po spłaceniu zobowiązań, osób; które zgodnie z ustawą o postępowaniu na rynkach finansowych z 2013 r. są dyrektorami, promotorami, osobami zaangażowanymi lub uczestniczącymi w zarządzaniu podmiotem zarejestrowanym lub nieposiadającym osobowości prawnej; osób, wobec których wydano nakaz majątkowy na podstawie ustawy o ochronie dóbr osobistych i majątkowych z 1988 r.; osób, wobec których na mocy ustawy o podmiotach Korony wydano nakaz osobisty, wpływający niekorzystnie na kompetencję do zarządzania własnymi sprawami dotyczącymi własnego majątku, jak i zdolność do podejmowania lub komunikowania decyzji dotyczących jakiegokolwiek aspektu lub aspektów dobra i osobistej opieki; osób, które zostały skazane za przestępstwo zagrożone kara pozbawienia wolności na okres 2 lat lub dłużej albo zostały skazane na karę pozbawienia wolności za jakiegokolwiek inne przestępstwo, chyba że osoby te uzyskały ulaskawienie, odbyły karę lub w inny sposób poniosły karę orzeczoną w stosunku do nich, a także osób zdyskwalifikowanych do pełnienia funkcji członka podmiotu Korony na podstawie odrębnych ustaw.

W aspekcie formalnym zasada *incompatibilitias* wyrażona została jako zakaz łączenia mandatu deputowanego ze sprawowaniem funkcji członka podmiotu ustawowego. Jednocześnie, zgodnie z art. 30 ust. 3 ustawy o podmiotach Korony

wykonywanie mandatu parlamentarnego nie dyskwalifikuje osoby, która została wybrana, nie zaś mianowana, na stanowisko członka na mocy jakiegokolwiek innego aktu prawnego. Zaznaczyć należy przy tym, iż Komisja Wyborcza nie rozpatruje nominacji urzędników państwowych, członków zarządu podmiotów Korony, jak i dyrektorów spółek będących podmiotami Korony odmiennie niż nominacje pozostałych kandydatów. Do tej kategorii podmiotów odnosi się art. 52 ustawy wyborczej, zawierający specjalne zasady stosowane względem wszystkich kandydatów będących urzędnikami państwowymi.

W celu uniknięcia rzeczywistego lub domniemanego konfliktu interesu, przepisy ustawy wyborczej wymagają od urzędników kandydujących w wyborach rocznego lub bezpłatnego urlopu od dnia nominacji do pierwszego dnia roboczego po dniu wyborów. W przypadku wyboru urzędnika państwowego na deputowanego przyjmuje się, że złożył on rezygnację ze stanowiska w sektorze państwowym. W okresie urlopu od urzędnika państwowego nie wymaga się i nie pozwala mu się wykonywać żadnych obowiązków służbowych. Nie przysługuje mu również żadne wynagrodzenie czy uposażenie jako urzędnikowi państwowemu za ten okres lub za jego część, za wyjątkiem zakresu, w jakim korzysta w tym okresie z płatnego urlopu. Do jego pobierania kandydat jest uprawniony pod warunkiem, że w momencie swojej nominacji czy umieszczenia na liście kandydatów w wyborach zgodnie z art. 127 ustawy wyborczej, należał do personelu instytucji szkolnictwa wyższego w rozumieniu przepisów ustawy o edukacji i szkoleniu z 2020 r.<sup>39</sup>

Co do zasady, kandydatura urzędnika państwowego nie wpływa na prawa kandydata jako urzędnika państwowego. Jednakże potencjalni kandydaci powinni omówić kwestię swoich nominacji z pracodawcą i zapoznać się z wytycznymi wydanymi przez służby państwowe. Analogicznie również jest zalecane, aby członkowie zarządu podmiotów Korony skonsultowali się z Komisją Usług Publicznych (*Public Service Commission*)<sup>40</sup>.

W świetle art. 120 ustawy o podmiotach Korony osoby wchodzące w skład Komisji Wyborczej nie ponoszą odpowiedzialności (*liability*) za jakiegokolwiek zobowiązania tego organu wyłącznie z tej przyczyny, że są członkami, osobami sprawującymi urząd lub pracownikami danej jednostki Korony<sup>41</sup>. Na mocy art.

<sup>39</sup> Education and Training Act 2020 (2020 No. 38), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2020/0038/latest/LMS170676.html> [dostęp: 29.09.2020].

<sup>40</sup> Nazwa tego organu została zmieniona z dotychczasowej Komisji Usług Państwowych (*State Services Commission*) na obecną wraz z wejściem w życie nowej ustawy o służbie publicznej. Ma to przede wszystkim podkreślać wartość służby dla Nowozelancezyków i ich społeczności jako siły napędowej wszelkich podejmowanych działań – <https://www.publicservice.govt.nz/about-us/introducing-te-kawa-mataaho-public-service-commission/> [dostęp: 29.09.2020].

<sup>41</sup> Postanowienie to odnosi się również do osób, które były członkami, pełniły funkcję urzędników lub pracowników danego podmiotu Korony, po wejściu w życie ustawy o podmiotach Korony, ale obecnie nie pełnią już tych funkcji – zob. ustawa o podmiotach Korony.

121 teże ustawy członkowie korzystają z ochrony prawnej w postaci zwolnienia z odpowiedzialności cywilnej za działania lub zaniechania w związku z wykonywaniem swojej funkcji. Wyjątek stanowią działania lub zaniechania, które zostały podjęte w złej wierze, jak również nie wiążą się z wykonywaniem lub zamierzonym wykonywaniem funkcji przez dany podmiot Korony.

Usunięcie członka Komisji wyborczej może nastąpić jedynie z powodu słusznej przyczyny (*just cause*). Za taką należy rozumieć na mocy art. 40 ustawy o podmiotach Korony: wykroczenie, niezdolność do pełnienia urzędu, zaniechanie oraz naruszenie któregośkolwiek ze zbiorowych lub indywidualnych obowiązków członków (w zależności od wagi naruszenia). Na mocy art. 39 ustawy o podmiotach Korony gubernator generalny po porozumieniu się z Izbą Reprezentantów, może usunąć członka niezależnego podmiotu Korony w każdej chwili za radą właściwego ministra, udzieloną mu po konsultacji z prokuratorem generalnym (*Attorney-General*). Odpowiedzialny minister może usunąć lub zalecić usunięcie członka jakiegokolwiek podmiotu ustawowego w sytuacji, gdy pozwalają na to zasady naturalnej sprawiedliwości, właściwe rozważenie sprawy, a także wszelkie inne wymogi określone na gruncie ustawy o podmiotach Korony.

Usunięcie członka Komisji Wyborczej musi nastąpić w drodze pisemnego zawiadomienia. W treści dokumentu powinna zostać wskazana data, z którą usunięcie staje się skuteczne, przy czym nie może być ona wcześniejsza niż dzień, w którym nastąpiło otrzymanie zawiadomienia. Ponadto niezbędne jest, aby określić w zawiadomieniu przyczynę usunięcia członka ze składu organu. Zawiadomienie członka Komisji Wyborczej o usunięciu ze składu tego organu wymaga opublikowania.

Ustanie członkostwa w tym organie następuje również w związku ze złożeniem rezygnacji przez przewodniczącego lub innego członka Komisji wyborczej na mocy art. 44 ustawy o podmiotach Korony. Rezygnacja jest skuteczna, gdy gubernator generalny otrzyma pisemne zawiadomienie w tej sprawie. Zgodnie z art. 30 ustawy wyborczej, w przypadku skazania członka za przestępstwo zagrożone karą dożywotniego pozbawienia wolności albo 2 lub więcej lat pozbawienia wolności; odmowy działania; śmierci; umyślowej lub fizycznej niezdolności (*incapacity*); nieobecności w Nowej Zelandii, gdy służba danego członka jest wymagana; gubernator generalny może na podstawie rozporządzenia w Radzie (*Order in Council*) wyznaczyć inną osobę w jego zastępstwie. Jeśli organ ustawodawczy wówczas nie obradował, powołanie członka mającego reprezentować rząd lub opozycję, powinno nastąpić po przeprowadzeniu nominacji premiera lub przywódcy opozycji (*Leader of the Opposition*), zależnie od konkretnego przypadku.

Komisja Wyborcza została ponadto na mocy art. 9 ustawy wyborczej i art. 73 ustawy o podmiotach Korony upoważniona do delegowania dowolnych funkcji lub uprawnień, zarówno ogólnie, jak i konkretnie, na urzędników wyborczych (*electoral officials*), angażowanych, nie zaś zatrudnianych przez ten organ.

W zakres przekazywanych w ten sposób funkcji lub uprawnień wchodzi także te, które związane są z rejestracją wyborców. Zawiadomienie o powierzeniu stanowiska przez Komisję Wyborczą powinno zawierać datę i wskazywać okres mianowania, a co szczególnie istotne – wymaga opublikowania.

Art. 9 ust. 3 ustawy wyborczej precyzuje, że funkcjonariuszem wyborczym może być osoba prawna lub fizyczna, która piastuje stanowisko lub jest zatrudniona przez osobę prawną. Jeśli członek Komisji Wyborczej nie może sprawować swoich funkcji, są one przekazywane do realizacji urzędnikowi wyborczemu, aczkolwiek poza możliwością pełnienia przez niego funkcji przewodniczącego i wiceprzewodniczącego tego organu<sup>42</sup>.

## 6. Struktura wewnętrzna i organizacja działania

Zmiany, które następowały od 2008 r., gdy ówczesny rząd postanowił ustanowić jedną agencję wyborczą poprzez połączenie istniejących trzech, wdrożone zostały w 2010 i 2012 r. Celem tych reform było podwyższenie standardów świadczonych usług, zwiększenie posiadanych zasobów, zmniejszenie rozdrobnienia, w efekcie zaś obniżenie kosztów związanych z utrzymaniem i działalnością Komisji Wyborczej<sup>43</sup>. W założeniu reorganizacja tego organu następować miała w dwóch fazach, aby zminimalizować ryzyko wystąpienia jakichkolwiek zakłóceń w świadczeniu usług wyborczych, w tym zwłaszcza w związku z koniecznością przeprowadzenia w 2011 r. wyborów powszechnych i referendum<sup>44</sup>.

W 2015 r. Komisja Wyborcza podjęła decyzję o wprowadzeniu usług rejestracji na miejscu. Przeniesienie usług rejestracyjnych i personelu do Komisji Wyborczej zostało zakończone z dniem 1 lipca 2016 r. Efektem opisywanej zmiany było zwiększenie liczby stałych pracowników do 100, spośród których 46 stacjonuje w stolicy państwa, Wellington, a 54 to personel terenowy, który pracuje w poszczególnych regionach kraju<sup>45</sup>.

Komisja Wyborcza jest kierowana przez Głównego Urzędnika Wyborczego i składa się obecnie z dziewięciu jednostek organizacyjnych<sup>46</sup>. Pośród nich kluczowe znaczenie ma Biuro Głównego Urzędnika Wyborczego (*Office of the*

<sup>42</sup> P. Jakubowski, *Modele administracji wyborczej – przegląd rozwiązań prawnych w wybranych państwach*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6 (125), s. 88.

<sup>43</sup> Ibidem, s. 87.

<sup>44</sup> Komisja Wyborcza zobowiązana art. 78 ustawy o referendum wyborczym z 2010 r. (*Electoral Referendum Act 2010*) w listopadzie 2011 r. dokonała niezależnego przeglądu systemu wyborczego. Ogół rekomendacji Komisji Wyborczej zmierzał ku utrzymania istniejącego mieszanego systemu wyborczego w Nowej Zelandii – zob. Report of the Electoral Commission on the Review of the MMP Voting System, 29 October 2012, <https://elections.nz/assets/2012-report-of-the-Electoral-Commission-on-the-review-of-mmp.pdf> [dostęp: 01.10.2020].

<sup>45</sup> S. Farr Biswell, *Vote of Confidence*, Public Sector: Journal of the Institute of Public Administration New Zealand, September 2017, z. 40, nr 3, s. 18.

<sup>46</sup> Za: <https://elections.nz/about/about-the-electoral-commission/> [dostęp: 02.10.2020].



*Chief Electoral Office, CEO*). Biuro CEO zapewnia porady i wsparcie Głównemu Urzędnikowi Wyborczemu, a ponadto także wsparcie wykonawcze dla zarządu oraz innych grup zarządzających.

W zakresie usług związanych z głosowaniem działa Zespół ds. usług wyborczych (*Voting Services team*) na czele z Dyrektorem krajowym ds. usług wyborczych (*National Manager Voting Services*). Przedmiotem działań jednostki jest zapewnianie zasobów, szkoleń i wsparcie dla pracowników terenowych, którzy odpowiedzialni są za świadczenie publicznych usług głosowania na pierwszej linii podczas wydarzeń, takich jak wybory.

Czynnym opracowywaniem i utrzymywaniem dokładnych spisów wyborców w oparciu o działania lokalnych pracowników Komisji Wyborczej w Nowej Zelandii zajmuje się Ogólnokrajowy zespół ds. rejestracji i zaangażowania społeczności (*Enrolment and Community Engagement team*). Został powołany w celu komunikowania, edukowania, jak i inspirowania ludzi do aktywnego udziału w procesie wyborczym. Na jego czele stoi Dyrektor krajowy ds. rejestracji i zaangażowania społecznego (*National Manager Enrolment and Community Engagement*).

Przeeglądy strategiczne w wymiarze całej organizacji; planowanie długoterminowe; przeglądy ustawodawstwa; kompleksowe projektowanie procesów, obejmujących system lub usługę od początku do końca i dostarczanie funkcjonalnych kompletnych rozwiązań, a także zapewnianie doradztwa i wsparcia dla prowadzonych działań Komisji Wyborczej stanowi zadanie Zespołu ds. strategii (*Strategy team*), któremu przewodniczy Dyrektor ds. Strategii (*Manager Strategy*).

Dostarczaniem systemów i technologii, wspierających codzienne działania Komisji Wyborczej, a ponadto służących pomocą organizacyjną w definiowaniu, projektowaniu, budowaniu, testowaniu i dostarczaniu nowych technologii oraz rozwiązań dla realizowanych zadań zajmuje się Zespół ds. technologii informacyjnej (*Information Technology team*) z Dyrektorem ds. IT (*Manager IT*) na czele.

Zespół ds. prawnych i politycznych (*Legal and Policy team*) powołany został w celu zapewnienia wewnętrznego doradztwa o charakterze prawnym lub politycznym w zakresie prawa wyborczego. Gremium to udziela porad i wskazówek partiom politycznym, kandydatom, parlamentarzystom, społeczeństwu, ministrowi sprawiedliwości, ministerstwu sprawiedliwości i innym strukturom rządowym, a przewodniczy mu Dyrektor ds. prawnych i polityki (*Manager Legal and Policy*).

Sprawami dotyczącymi komunikacji i edukacji zajmuje się Dyrektor ds. komunikacji i edukacji (*Acting Manager Communications and Education*) oraz podległy jej Zespół ds. komunikacji i edukacji (*Communication and Education team*). Powołany on został celem zapewnienia, że stosowny komunikat jest dostarczany za pośrednictwem odpowiednich kanałów we właściwym czasie, zarówno dla odbiorców wewnętrznych, jak i zewnętrznych.

W ramach struktury organizacyjnej Komisji Wyborczej wyodrębniony został także Zespół ds. międzynarodowych (*International team*). Ma on za zadanie zapewnienie pomocy rozwojowej agencjom wyborczym na Pacyfiku, co czyni we współpracy z ministerstwem spraw zagranicznych i handlu w ramach Programu Pomocy Nowej Zelandii (*New Zealand Aid Programme*), międzynarodowego programu pomocy i rozwoju realizowanego przez nowozelandzki rząd<sup>47</sup>, jak też w koordynacji z innymi partnerami-darczyńcami. Przewodniczy mu Dyrektor ds. międzynarodowych (*Manager International*).

Niezbędnym dla prawidłowej organizacji działania Komisji Wyborczej pozostaje również Zespół ds. usług korporacyjnych (*Corporate Services team*). Powołany został w celu zapewnienia wiedzy technicznej i administracyjnej, aby stanowić wsparcie ludzi oraz wszelkich działań prowadzonych przez nowozelandzki organ wyborczy, kierowany przez Dyrektora jednostki ds. usług korporacyjnych.

Poza wymienionymi jednostkami organizacyjnymi stanowiącymi elementy struktury wewnętrznej Komisji Wyborczej, w codziennym wykonywaniu powierzonych jej obowiązków istotne znaczenie mają także relacje utrzymywane z szeregiem struktur zewnętrznych. Kluczowe pozostaje w tym kontekście określenie formalnych związków i zależności dla uzyskania większej wydajności wspólnych działań.

Do grupy tych podmiotów zaliczyć należy: członków społeczeństwa nowozelandzkiego, organizacje społeczne, wszelkie inne organizacje sektora publicznego i prywatnego, media informacyjne oraz dziennikarzy, organizacje zajmujące się edukacją, a ponadto szkoły i społeczność uczniowską, zarejestrowane partie polityczne, partie trzecie oraz kandydatów startujących w wyborach powszechnych, firmy badawcze, agencje reklamowe, a także firmy projektowe, poligraficzne oraz wydawnictwa.

## 7. Organy dodatkowe, pomocnicze, terenowe

Do organów pełniących istotną rolę na gruncie przeprowadzania czynności wyborczych poza Komisją Wyborczą zaliczyć należy Wyborcze Centrum Rejestracji. Organ ten w oparciu o umowę z ministrem sprawiedliwości stanowił wyspecjalizowaną samodzielną jednostkę nowozelandzkiej poczty (*NZ Post Ltd*). W 2012 r. przekazano Komisji Wyborczej statutowe obowiązki Centrum. Obecnie nadal nowozelandzka poczta świadczy usługi związane z rejestracją wyborców na podstawie zawartej umowy z Komisją Wyborczą.

---

<sup>47</sup> Jest to kompleksowe przedsięwzięcie, na które składa się łącznie 33 programów, realizowanych w różnych krajach i sektorach na Pacyfiku, w Azji (zwłaszcza Południowo-Wschodniej), Afganistanie, Afryce, Ameryce Łacińskiej i na Karaibach, a w sytuacjach nadzwyczajnych również w innych krajach rozwijających się – szerzej zob. na stronie ministerstwa spraw zagranicznych i handlu Nowej Zelandii: <https://www.mfat.govt.nz/en/aid-and-development/> [dostęp: 04.10.2020].

Funkcje te pełnią sekretarze wyborczy po jednym dla każdego okręgu wyborczego. Do ich obowiązków należy prowadzenie i utrzymywanie list wyborczych dla swojego okręgu wyborczego; przeprowadzanie kampanii aktualizujących rejestrację przed ważnymi wydarzeniami wyborczymi, w tym zwłaszcza wyborami parlamentarnymi, lokalnymi, uzupełniającymi (*by-elections*) czy referendum; a ponadto zachęcanie i inspirowanie uprawnionych wyborców do rejestracji. Urzędnicy ci budują i utrzymują ważne relacje w swoich społecznościach lokalnych, co ma zagwarantować, że maksymalna liczba uprawnionych wyborców zapisze się do głosowania.

Z sekretarzami wyborczymi ściśle współpracują okręgowi komisarze wyborczy. Ich rola polega na ustanowieniu usług głosowania w poszczególnych okręgach wyborczych i zarządzaniu nimi w taki sposób, aby zmaksymalizować udział w wyborach osób uprawnionych do głosowania. Wraz z sekretarzami wyborczymi okręgowi komisarze wyborczy kierują zaangażowaniem lokalnych społeczności, ponosząc odpowiedzialność za rekrutację, szkolenia i rozmieszczanie personelu w siedzibie głównej, jak i w miejscach, gdzie odbywa się głosowanie. Okręgowi komisarze wyborczy mają zagwarantować, że głosowanie przeprowadzane jest zgodnie z obowiązującym prawem i w sposób, który zapewnia integralność systemu wyborczego oraz Komisji Wyborczej. Zarówno sekretarze, jak i okręgowi komisarze wyborczy prowadzą działalność w czterech regionach, kierowanych przez dyrektorów regionalnych i wspieranych przez regionalnych doradców.

Powiązany z Wyborczym Centrum Rejestracji organem jest Komisja Reprezentacyjna (*Representation Commission*), istniejąca w Nowej Zelandii od 1887 r. W wyniku jej powołania organ ustawodawczy utracił kompetencje do wyznaczania granic okręgów wyborczych<sup>48</sup>. Komisja Reprezentacyjna stanowi niezależny organ odpowiedzialny za nazewnictwo oraz wyznaczanie granic ogólnych i maoryskich okręgów wyborczych, który administracyjnie wspierany jest przez Komisję Wyborczą. Doradztwo techniczne Komisji Reprezentacyjnej zapewnia departament usług publicznych ds. informacji geograficznych, funkcji geodezyjnych, a także obsługi praw do gruntów oraz zarządzania ziemią i majątkiem Korony (*Land Information New Zealand, LINZ*) oraz Urząd Statystyczny Nowej Zelandii (*Statistics New Zealand, Stats NZ*).

Komisja Reprezentacyjna dokonuje przeglądu granic okręgów wyborczych w odstępach pięcioletnich, tj. bezpośrednio po Maoryskiej Opcji Wyborczej (*Maori Electoral Option*), po której każdorazowo sporządza się spis ludności. Przebieg nowo ustalonych granic wykorzystywany jest w kolejnych dwóch elekcjach<sup>49</sup>. Regularne dostosowywanie granic okręgów wyborczych

<sup>48</sup> Nowozelandzka Komisja Reprezentacyjna stała się wzorem dla późniejszych odpowiedników tego organu w Wielkiej Brytanii i Australii – D. McGee, op.cit., s. 24.

<sup>49</sup> Ostatni spis ludności w Nowej Zelandii miał miejsce w 2018 r., w związku z czym kolejny przegląd granic okręgów wyborczych ustalony został na rok 2023, bezpośrednio po spisie powszechnym i kolejnej Maoryskiej Opcji Wyborczej zaplanowanej na rok

do ogólnej liczby ludności, a nie jedynie wyborców zarejestrowanych, ma na celu zapewnienie, że każdy okręg wyborczy obejmować będzie zbliżoną do siebie liczbę osób. Założenie jest bowiem takie, aby wszystkim Nowozelandczykom móc zagwarantować równą reprezentację w parlamencie (*'equality of population'*)<sup>50</sup>.

W zgodzie z art. 35 ust 3f ustawy wyborczej, przy określaniu granic okręgów ogólnych Komisja Reprezentacyjna bierze pod uwagę następujące kryteria: istniejące granice okręgów wyborczych, wspólnotę interesów (w tym problemy kulturowe), urzędnictwa komunikacyjne (jak drogi i usługi telefoniczne), cechy topograficzne (tj. naturalne bariery w rodzaju gór i rzek), wszelkie spodziewane zmiany w ogólnej populacji wyborczej w przewidywanym czasie istnienia danych okręgów. Dodatkowo Komisja Reprezentacyjna zobligowana jest do kierowania się wytyczną, aby żaden okręg ogólny nie znajdował się częściowo na Wyspie Północnej, a częściowo na Wyspie Południowej. W odniesieniu do wyznaczania granic okręgów maoryskich przyjęto wymóg, zgodnie z którym poza zastosowaniem wszystkich kryteriów ustalonych w treści art. 35 ust 3f ustawy wyborczej, należy uwzględniać także przynależność plemienną społeczności zamieszkującej dany obszar.

Statystyk Rządowy (*Government Statistician*) jeszcze przed przeglądem granic okręgów wyborczych ustala, ile powinno być okręgów, a także określa średnią populację w ramach każdego z nich. Następnie Komisja Reprezentacyjna ma 6 miesięcy, aby uzgodnić granice i nazwy proponowanych okręgów wyborczych, udostępnić proponowane granice do konsultacji społecznych, rozważyć treść publicznych zgłoszeń i finalnie określić granice okręgów wyborczych oraz opublikować raport dotyczący nazw i granic okręgów wyborczych.

Kolejny etap działań na mocy art. 35 ust. 6 i 7 ustawy wyborczej stanowi przekazanie wyników spisu powszechnego i obliczeń dotyczących maoryskiej populacji wyborczej Głównemu Geodecie (*Surveyor-General*), a także innym członkom Komisji. Po otrzymaniu tych dokumentów od Statystyka Rządowego, a zwłaszcza opracowanego przez niego raportu, Główny Geodeta przystępuje do sporządzenia map, przedstawiających rozmieszczenie ludności i tymczasowe

---

2024 – <https://elections.nz/democracy-in-nz/what-are-electorates/how-are-electoral-boundaries-decided/> [dostęp: 07.10.2020].

<sup>50</sup> W praktyce, wyznaczenie okręgów wyborczych z dokładnie taką samą liczbą wyborców nie jest możliwe. Dlatego przyjmuje się, że Komisja Reprezentacyjna odchodząc od równości w sensie matematycznym, wyznacza granice wyborcze dla okręgów wyborczych, które zawierają do 5% więcej lub mniej od ogólnej populacji wyborczej (*general electoral population*) aniżeli przyjęty limit dla okręgów wyborczych w obrębie każdej wyspy (w aspekcie określania normy wyborczej dla Wyspy Północnej i Południowej). Ponadto pozwala się na analogiczne odchylenie procentowe w stosunku do maoryskiej populacji wyborczej (*Maori Electoral Population*) dla dowolnego okręgu wyborczego Maorysów – D. McGee, op. cit., s. 24.

granice okręgów wyborczych. Następnie zgodnie z art. 35 ust. 7 ustawy wyborczej Główny Geodeta zwołuje posiedzenie Komisji Reprezentacyjnej<sup>51</sup>.

Na mocy art. 28 ust. 2 ustawy wyborczej w składzie Komisji Reprezentacyjnej znajdują się dwa rodzaje członków: urzędnicy publiczni powoływani bezpośrednio lub pośrednio przez gubernatora generalnego za radą ministrów oraz przedstawiciele rządu i opozycji desygnowani przez gubernatora generalnego na podstawie nominacji Izby Reprezentantów, zatwierdzanej przez właściwego ministra. Kandydaturę do Komisji Reprezentacyjnej może zgłosić każde ugrupowanie polityczne, do której należy członek organu ustawodawczego, każdy niezależny deputowany i partia polityczna, której kandydaci uzyskali w ostatnich wyborach powszechnych co najmniej 5% głosów wyborców.

Komisji Reprezentacyjnej przewodniczy zwyczajowo czynny lub emerytowany sędzia. Korum stanowi czterech członków Komisji, z których dwóch sprawuje urząd zgodnie z art. 28 ust. 2e tejże ustawy. Mogą oni wykonywać wszystkie funkcje powierzone Komisji Reprezentacyjnej, przy czym dopuszcza się, że organ ten jest uprawniony do ustalenia innych zasad prowadzenia swojej działalności, włącznie ze zmianą określenia korum. Przewodniczący i członkowie Komisji Reprezentacyjnej sprawują swoje funkcje do dnia pierwszego okresowego spisu ludności po dacie ich powołania na urząd, chyba że wcześniej utracili członkostwo zgodnie z art. 30 ustawy wyborczej. Komisja obraduje na osobności. Uznaje się jednak, że komisarze wyznaczeni do reprezentowania rządu i opozycji mogą mieć szczególną potrzebę konsultacji i zasięgania rady tych, których reprezentują.

Zgodnie z art. 28 ustawy wyborczej w składzie Komisji Reprezentacyjnej dla celów ustalenia granic okręgów ogólnych znajduje się siedem osób: zasiadający z urzędu Główny Geodeta, Statystyk Rządowy, Główny Urzędnik Wyborczy i przewodniczący Komisji Samorządowej (*Chairperson of Local Government Commission*); dwie osoby niebędące urzędnikami państwowymi związanymi z wykonywaniem ustawy wyborczej ani niewchodzące w skład parlamentu, powoływane przez gubernatora generalnego w drodze rozporządzenia w Radzie na podstawie nominacji Izby Reprezentantów, z których jedna reprezentuje rząd, a druga opozycję; a także jedna osoba, która nie jest ani urzędnikiem państwowym wykonującym ustawę wyborczą ani nie wchodzi w skład parlamentu,

---

<sup>51</sup> Po raz ostatni opisaną procedurę dokonywania przeglądu granic nowozelandzkich okręgów wyborczych (*2019/20 Boundary Review*) wszczęto dnia 23 września 2019 r. podaniem do publicznej wiadomości przez Statystyka Rządowego liczby okręgów wyborczych i danych dotyczących ogólnej liczby wyborców, a zakończono opublikowaniem przez Komisję Reprezentacyjną dnia 17 kwietnia 2020 r. ostatecznych granic i nazw okręgów wyborczych. W dniu przeprowadzenia wyborów powszechnych, tj. 17 października 2020 r. przepisy odnoszące się do nowych granic okręgów wyborczych zaczęły obowiązywać – zob. Report of the Representation Commission 2020: NZ Electorate Boundary Review 2020, <https://elections.nz/assets/Boundary-Review/REPORT-OF-THE-REPRESENTATION-COMMISSION-2020.pdf> [dostęp: 09.10.2020].

mianowana przez gubernatora generalnego w drodze rozporządzenia w Radzie na podstawie nominacji wszystkich lub większości członków Komisji na przewodniczącego tego gremium.

Skład Komisji Reprezentacyjnej jest poszerzany celem wyznaczenia granic maoryskich okręgów wyborczych. Poza wskazanymi siedmioma członkami powoływane są dodatkowe trzy osoby, tj. dyrektor generalny (maor. Te Puni Kokiri), pełniący funkcję w ministerstwie rozwoju Maorysów oraz dwie osoby niebędące urzędnikami państwowymi bezpośrednio związanymi z wykonywaniem ustawy wyborczej ani niewchodzące w skład parlamentu, które powołuje gubernator generalny na podstawie rozporządzenia w Radzie na podstawie nominacji Izby Reprezentantów. Jedna z tych osób reprezentuje rząd, a druga opozycję. Każda z tych dodatkowych osób zgodnie z art. 28 ust. 4 ustawy wyborczej w składzie Komisji Reprezentacyjnej musi być Maorysem.

#### 8. Kompetencje, funkcje, obowiązki i podziały funkcjonalne między instytucjami wyborczymi. Usprawnienia działań w zakresie zapewnienia uczciwości procesu wyborczego

Komisja Wyborcza w świetle art. 4C ustawy wyborczej stanowi kluczowy organ wyborczy w Nowej Zelandii, który ustanowiony został do zarządzania systemem wyborczym w sposób bezstronny, wydajny i efektywny celem ułatwienia uczestnictwa w demokracji parlamentarnej, promowania zrozumienia systemu wyborczego i związanych z nim kwestii, a także utrzymywania zaufania do administracji systemu wyborczego. Podstawowym celem Komisji jest nieustanne przekazywanie wiedzy na temat systemu wyborczego, budowanie społecznego zaufania do sposobu administrowania ich prawem wyborczym, podejmowanie starań w kierunku uczynienia procesu rejestracji i głosowania łatwymi, aby Nowozelandczycy docenili i chętnie korzystali z prawa głosu.

Zgodnie z art. 5 ustawy wyborczej do podstawowych funkcji Komisji Wyborczej należy: wprowadzanie w życie przepisów tego aktu normatywnego, wykonywanie obowiązków związanych z transmisją wyborczą określonych w części 6 ustawy i radiofonii i telewizji z 1989 r. (*Broadcasting Act 1989*)<sup>52</sup>, promowanie świadomości społecznej w kwestiach wyborczych poprzez prowadzenie programów edukacyjnych i informacyjnych, jak i przy zastosowaniu innych metod, rozpatrywanie i składanie sprawozdań ministrowi sprawiedliwości lub Izbie Reprezentantów w sprawach wyborczych, które uprzednio zostały jej przekazane przez tego ministra lub organ ustawodawczy, udzielanie informacji partiom politycznym, kandydatom i innym osobom, które będą pomocne w wypełnianiu przyznanych im ustawowych obowiązków w zakresie spraw wyborczych zarządzanych przez Komisję. Komisja Wyborcza wypełnia ponadto wszelkie inne

<sup>52</sup> Broadcasting Act 1989 (1989 No. 25), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1989/0025/latest/DLM155365.html> [dostęp: 10.10.2020].

funkcje i realizuje obowiązki, które zostały jej przekazane na mocy jakiegokolwiek innego aktu normatywnego.

Podstawowym zadaniem Komisji Wyborczej jest przeprowadzanie wyborów parlamentarnych, a mianowicie powszechnych, uzupełniających i referendów. Z realizacją tej powinności wiąże się przede wszystkim rejestracja partii politycznych oraz symboli, którymi się posługują (logo); zachęcanie ludzi do przestrzegania prawa wyborczego; wspieranie wyborców w zrozumieniu procedury rejestracji i głosowania, przydzielanie partiom politycznym funduszy oraz czasu na transmisje wyborcze; obsługa miejsc, w których odbywa się głosowanie; liczenie i przetwarzanie głosów, jak również terminowe oraz rzetelne publikowanie wyników wyborów.

Komisja Wyborcza realizuje czynności związane z rejestracją wyborców i prowadzeniem list wyborczych. Rejestracja i dodawanie wyborców do spisu wyborców są możliwe dzięki utrzymywaniu aktualnych i dokładnych list wyborców. Pozwala to na udział wszystkich zarejestrowanych wyborców w sprawie przeprowadzanych wyborach parlamentarnych. Komisja Wyborcza dostarcza także listy wyborcze władzom samorządowym, które są następnie wykorzystywane w trakcie wyborów lokalnych.

Szczególnie ważne zadanie Komisji Wyborczej dotyczy utrzymywania zaufania elektoratu do systemu wyborczego. Kwestia ta warunkowana jest zachowaniem neutralności, staniem na straży i przestrzeganiem prawa wyborczego, a także niezależność od rządu. Komisja prowadzi działania ukierunkowane na upowszechnianie spraw związanych z wyborami poprzez informowanie i edukowanie w zakresie rejestracji i głosowania, a ponadto współpracę z różnymi społecznościami celem lepszego zrozumienia idei wyborów i uczestnictwa w nich (zwłaszcza społeczności o niskim wskaźniku frekwencji wyborczej)<sup>53</sup>.

Do zadań Komisji Wyborczej należy także wspieranie praw wyborców i ochrona ich prywatności. Punktem wyjścia jest przyjęte założenie przez członków tego gremium, że Nowozelandczycy mają prawo do swobodnego decydowania o tym, na kogo będą głosować. Zobowiązanie do zgodnego z obowiązującym prawem przeprowadzenia wyborów zakłada przestrzeganie zasady tajności głosowania podczas oddawania głosu, jak i liczenia głosów.

Od 2014 r. Komisja Wyborcza otrzymała do realizacji katalog zadań, obejmujący wszystkie trzy elementy partycypacji wyborczej, a mianowicie: rejestrację, edukację i głosowanie. W raporcie Komisji Wyborczej z 2014 r. wyeksponowano

---

<sup>53</sup> Przed 2014 r. Komisja Wyborcza pilotowała program skierowany do społeczności zamieszkujących na obszarach, do których najtrudniej dotrzeć. Za takie uznano: społeczność maoryską, Pasifika (tj. głównie z Azji i Pacyfiku) oraz inne mniejszości etniczne. Broszury dotyczące rejestracji wyborczej i głosowania wydano w 21 językach (w tym trzech językach urzędowych Nowej Zelandii) – M. Chen, *Superdiversity, Democracy & New Zealand's Electoral & Referenda Laws*, Superdiversity Centre for Law, Policy and Business, 2015, s. 19-20, [https://www.superdiversity.org/wp-content/uploads/NZLF\\_Superdiversity\\_Electoral\\_Laws.pdf](https://www.superdiversity.org/wp-content/uploads/NZLF_Superdiversity_Electoral_Laws.pdf) [dostęp: 12.10.2020].

dwa zagadnienia: kwestię promocji udziału wyborców w głosowaniu postrzeganą jako priorytet całego rządu oraz wychodzenie naprzeciw zmieniającym potrzebom wyborców<sup>54</sup>.

W celu prawidłowego realizowania swoich funkcji, Komisja Wyborcza na mocy art. 6 ustawy wyborczej uzyskała uprawnienia do inicjowania, sponsorowania i przeprowadzania wszelkich opracowań i badań; kierowania zapytań, konsultowania się z dowolnymi osobami lub grupami osób; publikowania wszelkich części swojej pracy; udzielania informacji i porad w każdej sprawie ministrowi sprawiedliwości, a także ministrowi w celu przedstawienia danej sprawy na forum Izby Reprezentantów; zwracania się o poradę, pomoc i informację do dowolnego departamentu rządowego lub przedsiębiorstwa państwowego Komisja Wyborcza zachowuje ponadto wszelkie swoje uprawnienia jako podmiot Korony w rozumieniu at. 16 i 17 ustawy o podmiotach Korony.

## 9. Finansowanie i jego kontrola

Budżet krajowego organu wyborczego określony został przez dwa podmioty: organ ustawodawczy oraz departament rządu krajowego. Oznacza to, że parlament przeznacza środki na tzw. „świadczenie usług wyborczych”, które obejmują pokrywanie kosztów operacyjnych Komisji Wyborczej związane z przeprowadzaniem wyborów parlamentarnych i referendum; prowadzenie list wyborczych; obsługę działalności Komisji Reprezentacyjnej; finansowanie zadań związanych z udzielaniem porad, opracowywaniem sprawozdań oraz prowadzeniem publicznej edukacji w zakresie spraw wyborczych<sup>55</sup>. Finansowanie działań Komisji Wyborczej odnośnie do udzielania pomocy międzynarodowej jest realizowane odrębnie w ramach Programu Pomocy Nowej Zelandii. Wszelkie wydatki Komisji Wyborczej podlegają kontroli ze strony organu ustawodawczego oraz departamentu rządu krajowego.

Jako że Komisja Wyborcza stanowi jednostkę organizacyjną Korony, odnosi się do niej przepisy ustawy o podmiotach Korony w zakresie przedstawiania corocznego raportu ze swojej działalności. Sporządzenie takiego dokumentu jest na mocy art. 150 ust. 1 tego aktu prawnego wymagane na koniec każdego roku budżetowego. Raport ten musi zostać przekazany właściwemu ministrowi (w przypadku Komisji Wyborczej jest nim minister sprawiedliwości) nie później niż w ciągu 15 dni roboczych po otrzymaniu raportu z przeprowadzonego audytu, o którym mowa w art. 156 te same ustawy.

Odpowiedzialny minister zobowiązany jest następnie do przedłożenia parlamentowi roczne sprawozdanie danego podmiotu Korony w ciągu 5 dni roboczych od otrzymania sprawozdania rocznego. Natomiast gdy organ

<sup>54</sup> Report of the Electoral Commission on the 2014 General Election and Referendum, <https://elections.nz/assets/2014-general-election/report-of-the-electoral-commission-on-the-2014-general-election.pdf> [dostęp: 10.10.2020].

<sup>55</sup> <http://aceproject.org/epic-en/CDCountry?country=NZ> [dostęp: 14.10.2020].



ustawodawczy nie obraduje, powinien to uczynić najszybciej po rozpoczęciu następnej sesji parlamentu. Podmiot Korony musi opublikować swoje roczne sprawozdanie niezwłocznie po jego przedstawieniu, nie później niż 10 dni roboczych po otrzymaniu raportu rocznego przez ministra zgodnie z wytycznymi zawartymi w art. 174 ustawy o podmiotach Korony.

Zgodnie z art. 151 ustawy o podmiotach Korony roczne sprawozdanie powinno zawierać szereg informacji i sprawozdań odnoszących się do danego roku budżetowego, które są niezbędne, aby móc dokonać świadomej oceny działalności i wyników danego podmiotu Korony za dany rok finansowy, w tym ocenę postępu jednostki organizacyjnej w realizacji jej strategicznych zamiarów, jak zostało to określone w najnowszym oświadczeniu woli (*statement of intent*). Roczne sprawozdanie powinno być sporządzone na piśmie, opatrzone datą oraz podpisane w imieniu zarządu przez dwóch członków zarządu.

Na podstawie art. 154 ustawy o podmiotach Korony tak szybko, jak to możliwe po zakończeniu każdego roku finansowego, dana jednostka organizacyjna Korony zobligowana jest do sporządzenia sprawozdania finansowego dotyczącego tej jednostki za dany rok finansowy. Sprawozdania finansowe muszą przestrzegać ogólnie przyjętych praktyk księgowych, zawierać wszelkie inne informacje lub wyjaśnienia potrzebne do rzetelnego odzwierciedlenia operacji finansowych i sytuacji finansowej, a także zawierać prognozę sprawozdania finansowego sporządzoną na początek roku finansowego celem porównania z faktycznym sprawozdaniem finansowym.

Jednostka organizacyjna Korony na mocy art. 156 ustawy o podmiotach Korony zobowiązana jest do przekazania Audytorowi Generalnemu (*Auditor-General*) w ciągu 3 miesięcy po zakończeniu roku finansowego roczne sprawozdanie finansowe i oświadczenie o wynikach podmiotu Korony, a ponadto wszelkie informacje o wynikach na koniec roku, które podmiot ten jest zobligowany przedstawić zgodnie z art. 19 A ustawy o finansach publicznych z 1989 r., jak również wszelkie inne informacje, na podstawie których Audytor Generalny przeprowadza kontrolę finansową (audyt). Audytor Generalny kontroluje przedłożone mu sprawozdania i informacje, a następnie przedkłada podmiotowi Korony raport z kontroli finansowej w ciągu 4 miesięcy od zakończenia roku finansowego.

W każdym roku finansowym, począwszy od 2010 r., Główny Urzędnik Wyborczy w dniu 30 czerwca przedstawia raport ujawniający wydatki związane z prowadzoną przez siebie działalnością (*Chief executive's expenses*). Wydatki te są podzielone na poszczególne kategorie, w zakres których wchodzi: koszty podróży międzynarodowych, krajowych i lokalnych; wszystkie wydatki związane z przyjmowaniem (*hospitality*) przez Głównego Urzędnika Wyborczego osób spoza służby publicznej lub obszaru statutowych podmiotów Korony; a także wszelkie inne wydatki wynikające z bieżącej działalności Głównego

Urzędnika Wyborczego; prezenty i korzyści (np. zaproszenia na różne wydarzenia czy przyjmowanie tzw. stron trzecich)<sup>56</sup>.

W 2008 r. Komisja Wyborcza zwróciła uwagę na brak wystarczających środków do wypełniania swoich ustawowych zadań. Nakłady określone w planie bazowym z 1994 r. były przeznaczane na koszty stałe, z czego blisko trzy czwarte stanowiły wydatki na utrzymanie personelu. Komisja Wyborcza zwróciła uwagę na brak możliwości stosowania wymogów prawnych w zakresie edukacji i zarządzania ustalonymi kryteriami w ramach istniejących poziomów bazowych. Organ wyborczy wskazał na wyczerpanie się rezerw finansowych, a także brak personelu zdolnego do realizacji projektów edukacyjnych. Komisja Wyborcza poinformowała o złożeniu oferty budżetowej, mając na względzie zwiększenie wielkości nakładów na finansowanie kampanii informacyjnych prowadzonych w roku wyborczym. Celem Komisji było ustanowienie stawki budżetowej na finansowanie związanych z tym zadań, które do tej pory ponoszono *ad hoc*<sup>57</sup>.

W najbardziej aktualnym sprawozdaniu z przeprowadzonych w 2017 r. wyborów powszechnych Komisja Wyborcza wskazała, że główne wydatki dotyczą personelu, posiadanego mienia, opłat pocztowych, reklam oraz zwiększonych kosztów związanych z bezpieczeństwem systemu. Podkreśliła, że poziom bazowy ustalony w 2009 r. obejmuje jedynie 64,5% prognozowanych przez Komisję kosztów w wysokości 117,7 mln dolarów na cykl 2020. To powoduje, że Komisja dąży do wprowadzenia zmian w modelu finansowania i w tym celu podejmuje współpracę z przedstawicielami ministerstwa sprawiedliwości oraz Skarbem Państwa nad wnioskiem dotyczącym przyszłego budżetu. Za priorytet ustalono przyjęcie takich ram w planie bazowym, aby Komisja Wyborcza nie potrzebowała szukać źródeł dodatkowego finansowania dla swoich działań<sup>58</sup>.

## 10. Efektywność działania

Skuteczne i efektywne osiągnięcie założonych rezultatów stanowi wyzwanie dla każdego organu władzy państwowej. Komisja Wyborcza stosuje i udoskonala rozmaite narzędzia wspomagające kompleksową obsługę we wszystkich parlamentarnych sprawach wyborczych. W tym celu prowadzi działalność ukierunkowaną na wyborców, partie polityczne, kandydatów, parlament, ministrów, media, zamorskie agencje wyborcze oraz instytucje międzynarodowe<sup>59</sup>. Ma to znaczenie, o ile uwzględni się, że skuteczność działania zależy także od aktywności licznego grona podmiotów, z którymi Komisja współpracuje.

<sup>56</sup> <https://elections.nz/about/about-the-electoral-commission/corporate-publications/chief-executives-expenses/> [dostęp: 15.10.2020].

<sup>57</sup> Electoral Commission Briefing to the Incoming Minister, November 2008, [https://www.beehive.govt.nz/sites/default/files/Electoral\\_Commission\\_BIM.pdf](https://www.beehive.govt.nz/sites/default/files/Electoral_Commission_BIM.pdf) [dostęp: 18.10.2020].

<sup>58</sup> Report of the Electoral Commission on the 2017 General Election, <https://www.elections.nz/assets/2017-general-election/report-on-the-2017-general-election.pdf> [dostęp: 21.10.2020].

<sup>59</sup> <https://www.govt.nz/organisations/electoral-commission/> [dostęp: 21.10.2020].

Administrowanie przez Komisję Wyborczą systemem wyborczym ma następować zgodnie z ustawą wyborczą w sposób bezstronny, wydajny i efektywny, który będzie ułatwiał społeczny udział w demokracji parlamentarnej. W raporcie Komisji Wyborczej z wyborów powszechnych i referendum z 2011 r. wskazano, że badania wyborców potwierdzają osiągnięcie tego celu, a ponadto, iż zaufanie społeczne do wyborów powszechnych udało się utrzymać<sup>60</sup>. W dużej mierze stanowiło to rezultat kampanii informacyjnej z maja 2011 r., która dotyczyła wyboru systemu głosowania w Nowej Zelandii. Komisja Wyborcza uruchomiła wówczas stronę internetową, na której prezentowała informacje odnoszące się do 5 proponowanych systemów głosowania<sup>61</sup>.

Efektywnemu realizowaniu działań sprzyja stały monitoring i ukierunkowywanie realizacji zadań. Komisja Wyborcza opracowała „Osobiste instrukcje obsługi” (*Personal Instruction Manuals*) dla personelu na dzień wyborów. Urzędnicy wyborczy otrzymują instrukcje zawierające szczegółowe wytyczne dotyczące wykonywania ich obowiązków. W 2005 r. wydano instrukcje dla personelu terenowego w odniesieniu do sposobów zaspokojenia specjalnych potrzeb niektórych wyborców. Trzy lata później kluczowym obszarem było zapewnienie osobom niepełnosprawnym dostępu do lokali wyborczych<sup>62</sup>.

Komisja Wyborcza wydaje raporty roczne (*Annual Reports*), w których osiągnięcia zestawiane są z celami oraz miernikami wyników i budżetami, ponadto związane z tymi raportami oświadczenia dotyczące oczekiwanych rezultatów; raporty ujawniające wydatki Głównego Urzędnika Wyborczego, a także strategię dotyczącą osób niepełnosprawnych, która opisuje sposób, w jaki Komisja Wyborcza zamierza identyfikować i znosić bariery związane z procesem rejestracji i głosowania wobec osób niepełnosprawnych (*Access 2020 Disability Strategy*). Komisja Wyborcza w dokumentach pod nazwą „Oświadczenia woli” prezentuje swoje cele strategiczne. Deklaracje dotyczące oczekiwań w zakresie wydajności wyjaśniają, w jaki sposób Komisja Wyborcza dokonuje oceny uzyskiwanych wyników oraz składa sprawozdania w miarę osiągania założonych celów strategicznych<sup>63</sup>.

Obecnie Komisja Wyborcza przyjmuje zwiększanie udziału społeczeństwa w wyborach jako jeden ze swoich kluczowych programów strategicznych na rok

<sup>60</sup> Zob. Report of the Electoral Commission on the 2014 General Election and Referendum.

<sup>61</sup> K. Chapman, *Yes to MMP, other options confuse*, z 11.11.2011, <http://www.stuff.co.nz/national/politics/mmp-referendum/5947185/Yes-to-MMP-other-options-confuse> [dostęp: 23.10.2020].

<sup>62</sup> Podręczniki zawierające instrukcje operacyjne i obsługi są uzupełniane szkoleniami przeprowadzanymi przez Komisję Wyborczą – Electoral legislation, principles and practice: a comparative analysis, September 2012, s. 20, 49-50, [https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf\\_file/Electoral-legislation-comparative-analysis.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Electoral-legislation-comparative-analysis.pdf) [dostęp: 24.10.2020].

<sup>63</sup> <https://elections.nz/about/about-the-electoral-commission/corporate-publications/> [dostęp: 25.20.2020].

2021. Zwróciła na to uwagę w Oświadczenie woli na lata 2016-2021 (*Statement of Intent 2016-2021*)<sup>64</sup>. Komisja ma świadomość, że odwrócenie trendu w postaci malejącej liczby wyborców nie będzie łatwe i że nie uda się jej tego uczynić samodzielnie, lecz jedynie współdziałając z wieloma agencjami i grupami. Nowozelandzki organ wyborczy będzie zatem w dalszym ciągu poszukiwać sposobów na wzmocnienie współpracy w rządzie i społeczności, aby zachęcić do rejestrowania się i głosowania.

Komisja Wyborcza stara się dostosowywać do zmieniających się oczekiwań i zachowań wyborców podczas głosowania i zapewniać wszelkie informacje oraz oczekiwany standard usług wyborczych. Od 2017 r. Komisja Wyborcza pracuje nad upraszczaniem i unowocześnianiem swoich usług, aby były lepiej dostosowane do potrzeb wyborców. Organ wyborczy skupia się obecnie na czterech kluczowych obszarach, tj. poprawie zrozumienia przez społeczeństwo obecnego systemu wyborczego; uczynieniu łatwym i bardziej przystępnym zarówno rejestracji, jak i głosowania; utrzymaniu i ochronie integralności listy wyborczej oraz procesu wyborczego, a także przygotowaniu i przeprowadzeniu dobrze zorganizowanych wyborów przy ograniczeniu jakiegokolwiek ryzyka<sup>65</sup>.

## 11. Wnioski

Obecny model zarządzania wyborami (*Electoral Management model*) jest niezależny, chociaż do 2010 r. obowiązywał jeszcze model rządowy. W Nowej Zelandii przyjęto formułę, zgodnie z którą funkcje i zadania wykonywane do 2012 r. przez trzy instytucje wyborcze scedowano na jeden krajowy organ wyborczy pod nazwą Komisja Wyborcza.

Ma ona bezstronnie administrować systemem wyborczym, działając samodzielnie w pełnieniu swoich ustawowych funkcji i obowiązków. Założenie to w sposób zasadniczy determinuje sposób postępowania organu wyborczego w zarządzaniu całym systemem wyborczym, którym od 1993 r. jest system mieszany. Połączenie elementów proporcjonalnych i większościowych miało służyć wyeliminowaniu wszelkich mankamentów wcześniejszego systemu, który zaczął być z czasem postrzegany jako „niesprawiedliwy”. Wyborcy nowozelandzcy w 2011 r. potwierdzili swoje przywiązanie do formuły mieszanej, będącej w stanie zapewnić reprezentację dotąd podreprezentowanym grupom wyborców, w tym głównie kobietom i Maorysom<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> K. Conomos & E. Hughes, *Coordinated Election Campaigns & Promotion of Voting*, October 2017, [https://12233-console.memberconnex.com/Attachment?Action=Download&Attachment\\_id=1401](https://12233-console.memberconnex.com/Attachment?Action=Download&Attachment_id=1401) [dostęp: 25.20.2020].

<sup>65</sup> Statement of Intent 2019/2020 – 2023-2024, October 2019, s. 1, <https://elections.nz/assets/SOI-and-SPE/Electoral-Commission-SOI-2019-2024.pdf> [dostęp: 26.10.2020].

<sup>66</sup> M. Durie, *Rongotai. The roar of the tide: Maori in parliament*, w: *Nga tai matatu. Tides of Maori endurance*, Melbourne 2005, s. 39.

Rezultat referendum z 2011 r. pokazał, że wyborcy nowozelandzcy większą wartość przypisują jakości reprezentacji politycznej, aniżeli tworzeniu trwałej, stabilnej większości rządowej<sup>67</sup>. Szczególnie istotne dla elektoratu jest zatem to, kto otrzymuje mandat do rządu. Udział w życiu politycznym to podstawowe prawo wszystkich mieszkańców Nowej Zelandii, które stanowi element niezbędny dla zdrowego demokratycznego społeczeństwa. Działania Komisji Wyborczej mające na celu utrzymywanie na wysokim poziomie zaangażowania wyborców i promowanie partycypacji politycznej, należy uznać za efektywne, bowiem w znacznym stopniu pomagają zapewnić reprezentatywność struktur politycznych dla społeczeństwa. Kluczowe dla efektywności pracy Komisji jest jednak zapewnienie wystarczających środków finansowych, które pozwalają jej będą w dalszym ciągu na realizację wszystkich przypisanych jej zadań.

## II. 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

Wybory w Nowej Zelandii stanowią zasadniczą formę udziału obywateli w sprawowaniu władzy. Ma to bezpośrednie przełożenie na charakter oraz znaczenie przypisywane wykonywaniu mandatu przedstawicielskiego. Jednym z kluczowych elementów branych pod uwagę przy określaniu stopnia zaufania wyborców do systemu wyborczego i jego instytucji jest frekwencja wyborcza. Nowa Zelandia generalnie może poszczycić się wysokim poziomem uczestnictwa w wyborach, co potwierdza odpowiedni poziom legitymacji dla organów władzy państwowej. Szczególnie wysoka frekwencja – ponad 90-80% utrzymywała się w latach 80. XX w. Następnie, w zgodzie ze światowym trendem, zaczęła gwałtownie spadać aż do roku 2011, gdy osiągnęła zaledwie 74,2%<sup>68</sup>.

Królewska Komisja ds. systemu wyborczego zakładała, że wprowadzenie mieszanego systemu wyborczego zahamuje, a wręcz odwróci tę tendencję. Faktycznie w 1996 r. frekwencja wyborcza wzrosła do poziomu 88,3%. W kolejnych latach kierunek wzrostowy nie utrzymał się, co pozwala sądzić, że było to jedynie odzwierciedlenie większego zainteresowania wyborców nowym systemem wyborczym. Szczególne obawy wzbudził niski odsetek głosujących

<sup>67</sup> J. Eska-Mikołajewska, *Parlament w nowozelandzkim ustroju politycznym przed i po zmianie systemu wyborczego w 1993 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 2 (145), s. 31.

<sup>68</sup> Od 2011 r. frekwencja wyborcza stale wzrasta, a w 2020 r. osiągnęła najwyższy od dwóch dekad poziom 82,5% – [http://infoshare.stats.govt.nz/browse\\_for\\_stats/snapshots-of-nz/nz-social-indicators/Home/Trust%20and%20participation%20in%20government/voter-turnout.aspx](http://infoshare.stats.govt.nz/browse_for_stats/snapshots-of-nz/nz-social-indicators/Home/Trust%20and%20participation%20in%20government/voter-turnout.aspx) [dostęp: 27.10.2020].

wśród ludzi młodych (w wieku 18-29 lat), słabiej wykształconych oraz biedniejszych. Podważa to faktyczną reprezentatywność osiągniętych rezultatów, których uzyskanie stanowiło główną przesłankę do zmiany ordynacji wyborczej.

W oparciu o badania Komisji Wyborczej przyjmuje się, że poziom frekwencji wyborczej jest uwarunkowany przede wszystkim obiektywnymi przeszkodami w dotarciu do lokalu wyborczego lub miejsca rejestracji. Nie bez znaczenia pozostaje także struktura systemu wyborczego: ordynacje proporcjonalne angażują więcej wyborców, gdyż zapewniają lepszą reprezentację. Praktyczne podejście do problemu sugeruje wzrost zainteresowania polityką i zwiększenie motywacji do głosowania poprzez promocję dyskusji politycznych, poprawę edukacji obywatelskiej i bezpośrednie działania w rodzaju wysyłania w dniu wyborów wiadomości tekstowych przypominających młodym ludziom o głosowaniu.

Zmniejszanie barier instytucjonalnych w głosowaniu i motywowanie elektoratu do udziału w wyborach może nie być wystarczające w rozwiązaniu problemu spadku frekwencji. Zmiany w charakterze polityki wyborczej, które osłabiły elementy demokracji przedstawicielskiej, następowały już od 1984 r., tj. początku transformacji polityczno-gospodarczej w Nowej Zelandii. Ideologiczna konwergencja głównych partii politycznych w zakresie spraw gospodarczych, malejąca zdolność lub chęć partii i związków zawodowych do mobilizowania wyborców, ograniczenia wydatków publicznych w efekcie liberalizacji handlu i kapitału, a także spadek dochodów podatkowych i utrwalanie się nierówności majątkowych, osłabiły zdolność reagowania rządzących na potrzeby wyborców i pogorszyły sytuację osób marginalizowanych z uwagi na ich pozycję społeczno-ekonomiczną.

Chociaż niektórzy komentatorzy zaczęli w ostatnich latach opowiadać się za tym, aby wzorem Australii, wprowadzić obowiązkowe głosowanie jako metodę przeciwdziałania spadkowi frekwencji wyborczej, coraz bardziej niezbędne staje się przeprowadzenie reformy strukturalnej<sup>69</sup>. Sam zaś wariant obligatoryjnego głosowania, który zyskał na popularności, nie znajduje poparcia u obecnej premier Jacindy Ardern. Szefowa rządu przyznała, że przymus nie jest według niej skutecznym sposobem wspierania demokratycznego zaangażowania obywatelskiego w populacjach niegłosujących tak, jak zmuszanie niechętnych do udziału w wyborach pod groźbą grzywny nie ustanowi demokracji chętnych<sup>70</sup>.

Komisja Wyborcza regularnie po każdym wyborach powszechnych (od 2002 r.) przeprowadza badanie, które ma na celu zapoznanie się z doświadczeniami związanymi z głosowaniem. Stanowi to narzędzie pomiaru zadowolenia wyborców z usług wyborczych oraz zrozumienia motywów zaangażowania

<sup>69</sup> Szerzej na temat propozycji takich daleko idących zmian zob. J. Foster, D. Taylor, *Voter turnout decline and possibilities for the rejuvenation of politics*, „Economic and Social Research Aotearoa” October 2019, s. 5.

<sup>70</sup> Za: B. Rudman, *Compulsory voting not the answer to low turnout*, „NZ Herald”, 11 April 2017, <https://www.nzherald.co.nz/nz/brian-rudman-compulsory-voting-not-the-answer-to-low-turnout/MNXUTTBASCLMY3WZG22QWEQGE/> [dostęp: 27.10.2020].

ludzi w proces głosowania, jak i argumentów, które powstrzymują ich od tego (zwłaszcza w odniesieniu do grup społecznych, które rzadziej się rejestrują, a tym samym oddają swój głos w wyborach: Maorysów, Pasyfika, Azjatów, osoby młode oraz niegłosujące). Do tej pory udało się zidentyfikować trzy podstawowe powody absencji wyborczej: brak zainteresowania głosowaniem (24%); osobiste bariery dotyczące głosowania (19%); brak wiedzy na kogo głosować (18%), wynikający z niemożności ustalenia własnych preferencji, jak i nieznamomości kandydatów<sup>71</sup>.

Przed wyborami parlamentarnymi w październiku 2020 r. Komisja Wyborcza przeprowadziła ankietę wśród osób niegłosujących, próbując ustalić przyczyny, którymi się kierują. Wychodząc naprzeciw potrzebom wyborców, którzy wskazali, że zapomnieli albo byli zajęci w dniu wyborów, Komisja Wyborcza zapewniła możliwość oddania głosu w każdym miejscu i dogodnym czasie. Na dwa tygodnie przed wyborami otworzone zostały lokale wyborcze w takich miejscach, jak szkoły, kościoły, meczety, uniwersytety, sale klubowe czy biblioteki<sup>72</sup>. Wraz z uznawaniem strony internetowej Komisji Wyborczej za bardzo przydatnego źródła informacji na temat głosowania (65%), głosowanie przedterminowe (*advance voting*), przeprowadzane na około 2 tygodnie przed dniem wyborów, stanowi przykład skutecznej metody na zwiększenie ogólnej liczby głosujących.

## 1.2. Wpływ możliwości głosowania (tradycyjne, internetowe, korespondencyjne) na prawidłowość przeprowadzenia wyborów

Spadek frekwencji wyborczej w Nowej Zelandii dostrzegła także parlamentarna Komisja ds. wymiaru sprawiedliwości i wyborów (*Parliament's Justice and Electoral select committee*). Źródłem tego zjawiska upatrywano w różnych barierach wyborczych, a nie w generalnej opinii na temat systemu wyborczego. Od nowej ordynacji wyborczej oczekiwano, że spowoduje konieczność negocjacji i poszukiwania kompromisu z mniejszymi ugrupowaniami, a tym samym stworzy warunki do prowadzenia polityki bardziej umiarkowanej i zapewniającej sprawiedliwą reprezentację (*representational fairness*)<sup>73</sup>.

Komisja zarekomendowała szereg inicjatyw mających na celu ograniczenie barier związanych z głosowaniem. Wskazano konieczność rozważenia różnych

<sup>71</sup> Report into the 2017 General Election, April 2018, <https://elections.nz/assets/2017-general-election/voter-and-non-voter-satisfaction-survey-2017.pdf> [dostęp: 27.10.2020].

<sup>72</sup> C. Robinson, *NZ election 2020: how might record advance voting numbers influence the final outcome?*, October 15, 2020, <https://theconversation.com/nz-election-2020-how-might-record-advance-voting-numbers-influence-the-final-outcome-148182> [dostęp: 27.10.2020].

<sup>73</sup> Na korzyść systemu MMP mogły przemawiać cztery czynniki: wysoki stopień proporcjonalności, wiele mniejszych ugrupowań politycznych w parlamencie, rządy mniejszościowe oraz brak partii wykluczających wszelką współpracę polityczną z innymi ugrupowaniami (*pariah parties*) – J.H. Nagel, *Evaluating Democracy in New Zealand under MMP*, „Policy Quarterly” May 2012, t. 8, nr 2, s. 9.

form głosowania elektronicznego (w tym telefonicznego, internetowego), zwiększenia liczby kampanii reklamowych i ułatwień zachęcających Maorysów do głosowania<sup>74</sup>. Póki co wybory w Nowej Zelandii odbywają się w formie tradycyjnej oraz za pośrednictwem poczty (*postal voting*). Głosowanie korespondencyjne zostało wprowadzone dla określonych grup wyborców już w 1927 r., natomiast na szerszą skalę zaczęło być stosowane od lat 60. XX w. wyborach lokalnych, a od 1989 r. we wszystkich rodzajach głosowań.

Zdecydowana większość wyborców (93%) w wyborach w 2017 r. głosowała tradycyjnie w dniu wyborów. Wśród pozostałych 7% osób oddających głos specjalny (*special vote*) byli głosujący za pośrednictwem poczty z powodu choroby (np. pobytu w szpitalu), osoby głosujące z zagranicy<sup>75</sup> oraz takie osoby, które w zgodzie z art. 88 ustawy wyborczej zarejestrowały się dopiero po przekazaniu przez Głównego Urzędnika Wyborczego pisemnego nakazu przeprowadzenia wyborów powszechnych. Możliwość wzięcia udziału w wyborach dotyczyła również osób tymczasowo aresztowanych, a po raz pierwszy od 10 lat – zgodnie z ze zmianą art. 86A ustawy wyborczej na mocy nowelizacji ustawy odnośnie do rejestracji skazanych z lipca 2020 r.<sup>76</sup> – także więźniów skazanych na karę pozbawienia wolności na okres krótszy niż 3 lata<sup>77</sup>.

W 2007 r. Komisja Wyborcza opublikowała projekt długoterminowej strategii dotyczącej technologii głosowania. W dokumencie tym przedstawiono korzyści i ryzyka wynikające z głosowania z wykorzystaniem internetu, ze szczególnym uwzględnieniem osób głosujących za granicą, niedowidzących i niepełnosprawnych. Obecnie osoby niedowidzące nie mają możliwości głosować samodzielnie. Nie mogą także dowiedzieć się, czy odbywa się to w pełni zgodnie z ich wolą. Ujawnienie głosu innej osobie praktycznie eliminuje zachowanie tajności głosowania. Od 2014 r. takie osoby mogą korzystać z usługi dyktowania telefonicznego, która umożliwia niezależne i tajne głosowanie dla osób niewidomych, zamieszkujących w odległych miejscach poza granicami kraju oraz osób, które z uwagi na niepełnosprawność fizyczną lub umysłową (*physical or mental impairment*) pozostają fizycznie niezdolne do wypełnienia formularzy wyborczych.

<sup>74</sup> A. Geddis, C. Morris, *'All is Changed, Changed Utterly'?* – *The Causes and Consequences of New Zealand's Adoption of MMP*, „Federal Law Review” 2004, t. 32, s. 25.

<sup>75</sup> Badania potwierdziły, że osoby niebędące obywatelami, ale stale zamieszkujące na terytorium Nowej Zelandii, są mniej skłonne do rejestrowania się na listach wyborczych, a tym samym głosowania niż reszta populacji – zob. A. Henderson, *Immigrants and electoral enrolment. Do the number add up?*, Statistics New Zealand Working Paper 2013, nr 13 (01), s. 5-31, [www.stats.govt.nz](http://www.stats.govt.nz) [dostęp: 27.10.2020].

<sup>76</sup> Electoral (Registration of Sentenced Prisoners) Amendment Act 2020 (2020 No. 34), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2020/0034/13.0/LMS363974.html> [dostęp: 27.10.2020].

<sup>77</sup> Prawo do głosowania w świetle art. 86AB mają również skazani zwolnieni warunkowo lub po odbyciu pełnej kary pozbawienia wolności w wysokości lat 3 lub więcej, którzy jako obywatele lub stali mieszkańcy Nowej Zelandii, będą kwalifikowali się do rejestracji w danym okręgu wyborczym i zgodnie z art. 82 ustawy wyborczej wystąpią w tej sprawie do Komisji Wyborczej.



Wiąże się to z koniecznością złożenia przez takie osoby wniosku o rejestrację za pośrednictwem ich przedstawicieli, którzy składając jakikolwiek wniosek lub zawiadomienie uprzednio potwierdzą, że są upoważnieni do działania w imieniu osoby niepełnosprawnej zgodnie z art. 88 ustawy wyborczej<sup>78</sup>.

W 2011 r. Stowarzyszenie Menedżerów Samorządu Lokalnego (*Society of Local Government Managers, SOLGM*) wezwało do wprowadzenia głosowania przez internet, powołując się na rosnące zapotrzebowanie na tę formułę głosowania. Powołano Grupę roboczą ds. głosowania online, która miała zająć się opracowaniem modelowego systemu głosowania online z poszanowaniem ogólnych zasad państwa demokratycznego oraz reguł ustanowionych w art. 4 ustawy wyborczej. Zidentyfikowano kluczowe kwestie gwarantujące wygodne, przyjazne i uczciwe wybory, do których zaliczono: weryfikację tożsamości wyborcy oraz zachowanie wiarygodności policzonych wyników, ponadto zaś zabezpieczenia przed włamaniem się na urządzenie użytkownika, lukami w kanale lub sieci transmisji głosowania online, jak i atakami na infrastrukturę głosowania online<sup>79</sup>.

Głosowanie internetowe jest dopiero w fazie prób na szczeblu lokalnym, których podjęcie w 2013 r. zarekomendowała Komisja ds. wymiaru sprawiedliwości i wyborów. W 2016 i 2019 r., gremium to zaproponowało przeprowadzenie głosowania online w wyborach do władz lokalnych. Przyjęto formułę, zgodnie z którą głosowanie za pośrednictwem internetu miałyby zostać wprowadzone stopniowo. Urzędnicy wyborczy zdają sobie sprawę, że niepowodzenie głosowania internetowego w wyborach lokalnych mogłoby spowodować utrudnienia w akceptacji takiej formy głosowania w wyborach powszechnych. Z drugiej jednak strony internet stał się częścią codziennego życia Nowozelandczyków, a jego zastosowanie jako kluczowego narzędzia w jednym z najważniejszych procesów demokratycznych wydaje się naturalnym postępowaniem, wynikającym ze zmiany technologicznej.

Kwestią zasadniczą dla prawidłowego przebiegu głosowania jest zapewnienie jak najszerszego udziału elektoratu w głosowaniu. Może temu służyć wprowadzenie zróżnicowanych możliwości wyboru. Głosowanie internetowe, które stanowiłoby nie tylko wygodną, ale również zgodną ze strategią dotyczącą osób niepełnosprawnych z 2020 r. i zobowiązaniami wynikającymi z dokumentów międzynarodowych formą oddawania głosu, miałyby zostać sprzężone

<sup>78</sup> Z powodu pandemii koronawirusa w wyborach w październiku 2020 r. zmieniono standardowe przepisy odnośnie do korzystania z usługi dyktowania telefonicznego i objęto nią także blisko 5 tysięcy osób przebywających w zarządzanych przez państwo 32 ośrodkach izolacyjnych – *Voting by phone allowed for people in Covid-19 isolation facilities*, 16 September 2020, <https://www.rnz.co.nz/news/election-2020/426175/voting-by-phone-allowed-for-people-in-covid-19-isolation-facilities> [dostęp: 28.10.2020].

<sup>79</sup> *Online Voting in New Zealand: Feasibility and options for local elections*. Report from the Online Voting Working Party, September 2013, s.17, [https://www.nbr.co.nz/sites/default/files/images/Online-Voting-in-New-Zealand-report\\_0.pdf](https://www.nbr.co.nz/sites/default/files/images/Online-Voting-in-New-Zealand-report_0.pdf) [dostęp: 28.10.2020].

z systemem pocztowym. Niektóre elementy głosowania korespondencyjnego byłyby stosowane do głosowania online, a mianowicie zostałyby wykorzystane do rejestracji wyborców za pośrednictwem Komisji Wyborczej oraz do wysyłania kodu weryfikacyjnego, używanego podczas głosowania internetowego<sup>80</sup>.

Komisja Wyborcza już bazuje na wykorzystaniu nowych technologii, w tym mediów społecznościowych. Większość nowozelandzkich parlamentarzystów posiada co najmniej jedno konto w mediach społecznościowych w najpopularniejszych portalach internetowych. Doświadczenia kampanii wyborczej z 2008 r. pozwalają przyjąć, że media internetowe będą miały jeszcze większy wpływ na przyszłe kampanie wyborcze. Są one bowiem skutecznym narzędziem, sprzyjającym zaangażowaniu i lepszej komunikacji między członkami parlamentu a społeczeństwem<sup>81</sup>. Organ wyborczy określił zasady właściwego korzystania z mediów społecznościowych. Obejmują one zakaz publikowania i udostępniania jakichkolwiek treści wyborczych na dzień przed wyborami oraz zakaz zamieszczania płatnych reklam wyborczych w internecie. Przyjęte regulacje nie przewidują wyjątków dla wyrażania osobistych poglądów politycznych w internecie<sup>82</sup>.

Interesującym rozwiązaniem, które wiąże się z użyciem narzędzi elektronicznych podczas ostatnich kilku elekcji, była aplikacja On The Fence. Ta interaktywna platforma, opracowana w ramach projektu Design+Democracy na Uniwersytecie Massey (Wellington) przy wsparciu Komisji Wyborczej, nawiązuje do gier komputerowych. Jej formuła jest skierowana głównie do młodych, niezdecydowanych wyborców, którym wypełnienie elektronicznego kwestionariusza pomaga znaleźć pasujące do nich wartości wśród partii politycznych. Aplikacja ta już przyczyniła się do wzrostu poziomu partycypacji najmłodszej części elektoratu, a tym samym ogólnego wzrostu frekwencji wyborczej<sup>83</sup>.

## 2. Prawne gwarancje dotyczące uczciwości wyborów

Część 7 ustawy wyborczej, zatytułowana „Korupcja i nielegalne praktyki” odnosi się w całości materii dotyczącej uczciwości wyborów w Nowej Zelandii. W świetle tych postanowień do korupcyjnych praktyk (*corrupt practice*) zaliczono: podawanie się za inną osobę, przekupstwo i inne przestępstwa popełniane w celu osiągnięcia korzyści materialnych, a także bezprawny nacisk. Natomiast

<sup>80</sup> J. Molineaux, *Solving and creating problems: Online voting in New Zealand*, The Policy Observatory, August 2019, s. 5-13, <https://thepolicyobservatory.aut.ac.nz> [dostęp: 28.10.2020].

<sup>81</sup> Szerzej na temat korzystania z internetowych mediów społecznościowych przez deputowanych zob. <https://www.parliament.nz/en/pb/research-papers/document/00PLSocRP11021/new-zealand-parliamentarians-and-online-social-media> [dostęp: 29.10.2020]

<sup>82</sup> <https://elections.nz/guidance-and-rules/for-voters/social-media/> [dostęp: 29.10.2020].

<sup>83</sup> W 2020 r. Projekt Design+Democracy opublikował również interaktywne narzędzie online, które umożliwiło zapoznanie się z przedmiotem referendum w sprawie konopi indyjskich (*Cannabis Convo*): [cannabisconvo.con.nz](https://cannabisconvo.con.nz) – [https://www.massey.ac.nz/massey/about-massey/news/article.cfm?mnarticle\\_uid=2009472B-49F6-4196-B5FE-091F28DB705D](https://www.massey.ac.nz/massey/about-massey/news/article.cfm?mnarticle_uid=2009472B-49F6-4196-B5FE-091F28DB705D) [dostęp: 30.10.2020].

za nielegalne praktyki (*illegal practice*) uznano: opłaty za wystawianie ogłoszeń wyborczych, przekazywanie pieniędzy na nielegalne cele, umieszczanie bez zezwolenia reklam wyborczych oraz zmuszanie do głosowania na osobę zdyskwalifikowaną lub której udział w wyborach jest zabroniony.

Zgodnie z art. 215 ustawy wyborczej przestępstwo popełnia każda osoba, która podaje się za inną osobę (*Personation*), pomaga w tym, podżega, jak i doprowadza do tego. Przestępstwem jest głosowanie jako inna osoba, niezależnie od tego, czy jest to osoba żyjąca lub nieżyjąca, fikcyjna; głosowanie ponowne w tych samych wyborach oraz głosowanie po raz drugi w innym okręgu wyborczym podczas tych samych wyborów powszechnych<sup>84</sup>. Jeśli istnieje uzasadniona przesłanka popełnienia tego rodzaju przestępstwa, Komisja Wyborcza jest informuje policję na temat faktów potwierdzających swoje przekonanie.

Popełnienie przekupstwa (*Bribery*) na mocy art. 216 ustawy wyborczej jest bezpośrednim lub pośrednim, samodzielnym lub wykonanym przez inną osobę w czyimś imieniu, przekazaniem pieniędzy lub zapewnieniem jakiegokolwiek urzędu dowolnemu wyborcy, innemu wyborcy w jego (jej) imieniu lub każdej innej osobie, w celu skłonienia jej do głosowania albo powstrzymania się od głosowania. Przestępstwo to jest popełniane, gdy dana osoba dopuszcza się takiego czynu z powodu innego wyborcy, który głosował lub powstrzymał się od głosowania; dokonuje takiego prezentu lub zamówienia albo czyni to dla innej osoby, aby nakłonić ją do spowodowania lub doprowadzenia do wyboru na deputowanego danej osoby w wyborach. Przestępstwa dopuszcza się także ten, kto na podstawie albo w wyniku takiego prezentu lub zamówienia, swoim postępowaniem, zaangażowaniem, obietnicami lub staraniami, doprowadza do wyboru danego kandydata.

Na podstawie art. 217 ustawy wyborczej każda osoba popełnia przestępstwo (*Treating*), gdy w sposób skorumpowany, samodzielnie lub przez inną osobę w swoim imieniu, przed, w trakcie lub po wyborach, bezpośrednio lub pośrednio zapewnia pokrycie całości lub części wydatków związanych z daniem lub dostarczaniem żywności, napojów, rozrywki lub zaopatrzenia, także działając dla innej osoby, w celu wywarcia na nią korupcyjnego wpływu lub na inną osobę w celu głosowania lub powstrzymania jej od głosowania; a także zapewnienia sobie możliwości bycia wybranym, jak i ze względu na tę osobę lub jakąkolwiek inną osobę, która głosowała lub powstrzymała się od głosowania, ma zamiar oddać głos lub powstrzymać się od głosowania. Przestępstwo popełnia każdy wyborca, który zgadza się lub przyjmuje nieuczciwie żywność, napoje, rozrywkę lub zaopatrzenie. Przestępstwem w świetle art. 217 ust. 5 nie jest natomiast zapewnienie lekkiej kolacji po zebraniu wyborczym.

---

<sup>84</sup> Prawdopodobieństwo podszywania się pod inną osobę wynika głównie z tego, że Nowozelandczycy nie posługują się dokumentami tożsamości ze zdjęciem.

Bezprawny wpływ (*Undue influence*) w zgodzie z art. 218 ustawy wyborczej ma miejsce wtedy, gdy bezpośrednio lub pośrednio, samodzielnie lub przez jakąkolwiek inną osobę w swoim imieniu, dana osoba używa lub grozi użyciem siły, przemocy lub przymusu; zadaje lub grozi wyrządzeniem, samodzielnie lub przez jakąkolwiek inną osobę, tymczasowej lub duchowej urazy, uszkodzenia, krzywdy lub straty wobec jakiejkolwiek osoby, w celu skłonienia lub zmuszenia jej do głosowania za lub przeciw konkretnemu kandydatowi czy partii lub do głosowania albo powstrzymania się od głosowania, albo ze względu na to, że ta osoba głosowała za lub przeciw określonymu kandydatowi albo głosowała lub wstrzymała się od głosowania. Za bezprawny wpływ uznaje się uprowadzenie, przymus lub nieuczciwe urządzenie lub działanie podstępne, utrudnianie lub uniemożliwianie swobodnego wykonywania prawa wyborczego, a poprzez to zmuszanie, nakłanianie lub namawianie wyborcy do głosowania lub powstrzymania się od głosowania.

W art. 219 ustawy wyborczej określono, że za wystawienie lub wykorzystanie jakiegokolwiek domu, gruntu, budynku lub lokalu lub obietnicy wystawienia jakiegokolwiek adresu, plakatu lub zawiadomienia promującego lub zapewniającego wybór kandydata lub kandydatów nie może zostać dokonana żadna płatność, a umowa o zapłatę nie może dojść do skutku. Przepis ten nie ma zastosowania, jeżeli wystawianie plakatów i reklam w zamian za płatność stanowi zwykły obowiązek wyborcy, a płatność lub wykonanie umowy następuje w ramach zwykłej działalności. Jeżeli jakakolwiek płatność lub umowa o zapłatę została świadomie dokonana z naruszeniem niniejszego postanowienia ustawy wyborczej przed, w trakcie i po wyborach, zarówno osoba dokonująca płatności lub wykonująca umowę oraz każda osoba, która wiedziała, że, otrzymanie płatności lub bycie strony takiej umowy jest sprzeczne z niniejszą ustawą, jest winna nielegalnej praktyki.

Jeżeli jakakolwiek osoba świadomie przekazuje pieniądze na dowolny cel, który jest sprzeczny z postanowieniami ustawy lub na jakiegokolwiek wydatki związane z wyborami przekraczające maksymalną kwotę dozwoloną na mocy postanowień tejże ustawy lub na zwrot pieniędzy wydanych na takie płatności lub wydatki, osoba ta jest winna popełnienia nielegalnej praktyki na gruncie art. 220 ustawy wyborczej. Podobnie, nielegalną praktyką jest umieszczanie bez zezwolenia reklam wyborczych, do których odnosi się art. 221A ustawy wyborczej. Na jego podstawie nie wolno publikować, przyczyniać się lub zezwalać na publikację w jakimkolwiek medium, transmitować, mieć wpływ lub zezwalać na nadawanie reklamy związanej z wyborami (która nie jest reklamą wyborczą w rozumieniu art. 3A).

Publikowanie reklam wyborczych jest możliwe wyłącznie, jeśli reklama zawiera oświadczenie określające: prawdziwe nazwisko osoby, dla której lub pod kierunkiem której jest ono publikowane lub nadawane oraz adres miejsca zamieszkania lub prowadzenia działalności tej osoby. Zakaz ten nie odnosi się do ograniczania publikacji lub emisji w jakimkolwiek medium wszelkich

wiadomości lub komentarzy dotyczących wyborów dokonanych w gazecie lub czasopiśmie lub przez nadawcę (zgodnie z definicją tego terminu w art. 2 ust. 1 ustawy i radiofonii i telewizji z 1989 r.) lub dotyczy treści redakcyjnych publikacji na stronach internetowych z mediami informacyjnymi lub ma zastosowanie do wszelkich publikacji w internecie lub na innym nośniku elektronicznym osobistych poglądów politycznych osoby, która nie uiszcza ani nie otrzymuje płatności w związku z ich publikacją.

Zgodnie z art. 221B w okresie 9 tygodni przed dniem wyborów aż do dnia poprzedzającego dzień wyborów, wyświetlenie reklamy określonego rodzaju nie podlega: jakiegokolwiek zakazowi lub ograniczeniu nałożonemu jakimkolwiek aktem prawnym lub regulaminem albo nałożonym przez jakiegokolwiek organ lokalny, które mają zastosowanie w okresie, w którym może być wyświetlana reklama określonego rodzaju. Zakazowi temu nie podlegają wszelkie obostrzenia lub ograniczenia nałożone przez jakiegokolwiek regulamin lub przez władze lokalne, które mają zastosowanie w odniesieniu do treści lub języka używanego w reklamie określonego rodzaju (*advertisement of a specified kind*)<sup>85</sup>.

Na mocy art. 222 ustawy wyborczej każda osoba, która nakłania lub zmusza do głosowania w jakichkolwiek wyborach na jakąkolwiek osobę, o której w danym momencie wie, że została ona zdyskwalifikowana lub której udział w wyborach jest zabroniony, czy to na mocy tejże ustawy, czy w inny sposób, jest winna nielegalnej praktyki w rozumieniu przepisów tego aktu prawnego.

W art. 224 ustawy wyborczej określono zakres kar przewidzianych w sytuacji popełnienia występku przeciwko wyborom. Każda osoba winna popełnienia jakiegokolwiek praktyki korupcyjnej ponosi odpowiedzialność w momencie skazania na karę pozbawienia wolności nieprzekraczającej 2 lat i (lub) grzywny nieprzekraczającej 100 tysięcy dolarów w przypadku kandydata z okręgu wyborczego, sekretarza partii lub zarejestrowanego promotora (*promoter*), skazanych za wszelkie praktyki korupcyjne na mocy części 6A ustawy wyborczej, natomiast w pozostałych przypadkach wynoszącej 40 tysięcy dolarów.

Każda osoba winna popełnienia jakiegokolwiek nielegalnej praktyki podlega karze grzywny nieprzekraczającej 40 tysięcy dolarów w przypadku osoby, która jest kandydatem z okręgu wyborczego, sekretarzem partii lub zarejestrowanym promotorem i która została skazana za jakiegokolwiek nielegalne praktyki na mocy części 6AA lub 6A ustawy wyborczej; lub 40 tysięcy dolarów w przypadku osoby, która jest niezarejestrowanym promotorem i która została skazana za jakiegokolwiek nielegalne praktyki na mocy art. 204B lub 204D ustawy wyborczej; lub 10 tysięcy dolarów w każdym innym przypadku.

---

<sup>85</sup> Reklama określonego rodzaju w rozumieniu przepisów ustawy wyborczej to reklama wyświetlana w miejscu publicznym lub na terenie prywatnym, której powierzchnia nie przekracza 3 metrów kwadratowych. Jej celem jest zachęcanie wyborców do głosowania na daną partię polityczną i wykorzystuje się ją do promowania lub organizowania wyborów kandydata.

W zgodzie z art. 225 ustawy wyborczej, każda osoba oskarżona o praktyki korupcyjne, jeśli okoliczności uzasadniają to stwierdzenie, może zostać uznana winną nielegalnej praktyki. Natomiast każdy oskarżony o nielegalne praktyki może zostać uznany za winnego tego przestępstwa, mimo że czyn stanowiący przestępstwo stanowił praktykę korupcyjną.

Na mocy art. 226 ustawy wyborczej określono wymagany termin wszczęcia postępowania karnego przeciwko jakiegokolwiek osobie za praktyki korupcyjne lub praktyki niezgodne z prawem. W zgodzie z postanowieniami tego aktu prawnego postępowanie takie powinno zostać wszczęte w terminie 6 miesięcy od dnia, w którym prokurator uznał, że istnieją wystarczające dowody uzasadniające wszczęcie postępowania, a jednocześnie nie później niż 3 lata po popełnieniu praktyki korupcyjnej lub nielegalnej praktyki.

W art. 227 ustawy wyborczej określono wymiar kary za głosowanie lub występowanie o kartę do głosowania albo występowanie o głosowanie jako wyborca specjalny w wyborach w którymkolwiek okręgu wyborczym w przypadku, gdy nazwisko danej osoby znajduje się na Liście praktyk korupcyjnych w jakimkolwiek okręgu wyborczym. Bez względu na to, że nazwisko takiej osoby może znaleźć się na liście głównej czy dodatkowej, osoba ta podlega karze grzywny nieprzekraczającej 4 tysiące dolarów, a jej głos jest nieważny.

W świetle art. 228 ustawy wyborczej możliwe jest cofnięcie dyskwalifikacji do głosowania nadanej w związku z krzywoprzysięstwem. Jeżeli imię i nazwisko jakiegokolwiek osoby jest wpisane na Listę praktyk korupcyjnych w jakimkolwiek okręgu z powodu wyroku skazującego lub raportu Wysokiego Sądu, a każdy świadek, który złożył zeznania przeciwko tej osobie w postępowaniu prowadzącym do tego wyroku skazującego lub raportu, zostanie skazany za krzywoprzysięstwo w odniesieniu do tego dowodu, osoba ta może zwrócić się do Wysokiego Sądu, a ten, jeżeli uzna, że wyrok skazujący lub raport w zakresie, w jakim dotyczy tej osoby, był oparty na krzywoprzysięstwie, może nakazać usunięcie nazwiska tej osoby z Listy praktyk korupcyjnych.

3. Zagrożenia i ingerencje w procesy wyborcze – np. oszustwa (np. liczenie głosów), korupcja, cyberprzestrzeń – internetowe, manipulacje w kampaniach prowadzonych w mediach, wrodzy aktorzy zewnętrzni – państwa obce, organizacje kryminalne, terroryzm itp.

Zgodnie z obowiązującą ustawą wyborczą kandydaci zgłaszają się jako niezależni albo, jeśli ubiegają się o miejsce w parlamencie w okręgu jednomandatowym, wysuwają ich poszczególne ugrupowania. Każda zarejestrowana partia polityczna zobligowana jest do przesłania do Komisji Wyborczej listy partyjnej, zawierającej zestawienie kandydatów w kolejności, w jakiej dane ugrupowanie chce rozdzielić mandaty w parlamencie. Procedura zgłaszania kandydatów reprezentujących

dany okręg wyborczy obejmuje wymóg uzyskania podpisów co najmniej 10 uprawnionych wyborców z danego okręgu wyborczego<sup>86</sup>.

Karty do głosowania są wysyłane do wszystkich zarejestrowanych wyborców na około miesiąc przed rozpoczęciem głosowania. Wyborcy z zagranicy mogą głosować po upewnieniu się, że są prawidłowo zarejestrowani i na swój adres pocztowy otrzymają karty do głosowania. Zachowaniu tajemnicy głosowania służy brak informacji, pozwalających na zidentyfikowanie wyborcy. Karta do głosowania trafia do urny wyborczej, która do czasu rozpoczęcia liczenia głosów pozostaje zaplombowana. Pierwsze działania Komisji Wyborczej wiążą się z analizą listy wyborczej, co służy wyeliminowaniu przypadków głosowania więcej niż 1 raz. Jeśli tak się zdarzy, nie uwzględnia się danej karty do głosowania w oficjalnym liczeniu (*official count*).

Proces liczenia głosów elektoratu jest dość skomplikowany, a przez to staranny i czasochłonny. Od godziny 9 rano w dniu wyborów liczone są głosy oddane przed dniem wyborów. Członkowie Komisji Wyborczej dbają o to, aby w każdej terenowej siedzibie tego organu liczenie głosów było przeprowadzane zgodnie z zasadami określonymi w ustawie wyborczej. Głosowanie w dniu wyborów trwa do godz. 19. Wstępne wyniki (do godziny 22 – 5%, a 10% do godziny 23:30) są wprowadzane do krajowego systemu wyników wyborów oraz przekazywane do mediów. Od godziny 19 w dniu wyborów, tj. w momencie zakończenia głosowania, rozpoczyna się kolejny etap procedury wyborczej: liczenie głosów zwykłych (*ordinary votes*). W późniejszym terminie liczone są głosy specjalne w tych okręgach, w których zostały oddane. Każdy głos specjalny jest sprawdzany pod kątem tego, czy osoba, która go oddała została uprzednio zarejestrowana.

Po potwierdzeniu ważności oddanych głosów specjalnych, Komisja Wyborcza oddziela je od listy głównej lub dodaje do listy wyborców, których nie ma na liście albo dodaje do oficjalnego liczenia. Drugie obliczanie głosów trwa da tygodnie i odbywa się w bezpiecznym miejscu pod nadzorem urzędników wyborczych (*scrutineers*) oraz sędziów pokoju (*Justices of the Peace*)<sup>87</sup>. Ogłoszenie rezultatów wyborczych 2-3 tygodnie po zakończeniu głosowania, leży

<sup>86</sup> W pierwszym oszustwie wyborczym w Nowej Zelandii wobec kandydata z ramienia Partii Pracy, Daljita Singha, orzeczono karę 5 miesięcy aresztu za użycie sfałszowanych dokumentów i próby zarejestrowania w 2010 r. dużej liczby osób spoza okręgu, w którym kandydował – zob. *Labour candidate sentenced over electoral fraud*, „NZ Herald”, 19 February 2014, <https://www.nzherald.co.nz/nz/labour-candidate-sentenced-over-electoral-fraud/5HDX5JMPN7CUKI3LUCFOF4MWHE/> [dostęp: 28.10.2020].

<sup>87</sup> Pracowników do obsługi lokali wyborczych w dniu wyborów zatrudnia Komisja Wyborcza, ale również partie polityczne i kandydaci. W 2020 r. pracowników zatrudnionych przez Komisję Wyborczą było aż 20 tysięcy. Skrutatorzy odgrywają niezwykle ważną rolę w zapewnieniu uczciwości wyborów. Ich działania są oparte na zasadach zawartych w przewodniku wydanym przez Komisję Wyborczą – *Scrutineer Handbook. General Election 2020*, <https://elections.nz/assets/Handbooks/Scrutineer-Handbook-2020-August.pdf> [dostęp: 29.10.2020].

w kompetencji Głównego Urzędnika Wyborczego. Zwykle czyni to po 14 dniach, gdyż do 10 dni może potrwać policzenie głosów specjalnych.

Komisja Wyborcza wdraża procedury, które zapewniają bezpieczne posługiwanie się kartami do głosowania i urnami wyborczymi podczas głosowania, jak i liczenia głosów. Dlatego do tej pory nie przedstawiono dowodów na poważne oszustwa wyborcze w Nowej Zelandii<sup>88</sup>. Kwestią zasadniczą jest utrzymanie wysokiego odsetka wyborców zarejestrowanych na liście wyborczej, a także stały monitoring listy w celu zidentyfikowania ewentualnych przypadków rejestracji niezgodnych z prawem. Przypadki głosowania więcej niż jeden raz przez tego samego wyborcę należą do rzadkości i są zbierane przez Komisję Wyborczą podczas oficjalnego liczenia głosów, gdy listy wyborców z poszczególnych miejsc głosowania w całym kraju są zestawiane z główną listą.

Zasadniczo każda z form głosowania wiąże się z możliwością wystąpienia zagrożeń dla procesu wyborczego. Głosowanie z wykorzystaniem poczty, mimo że wydaje się być sporym udogodnieniem dla wyborców, którzy nie muszą udawać się do lokali wyborczych, wymaga jednak podjęcia pewnego wysiłku. Wyborca musi znaleźć skrzynkę pocztową w celu zwrócenia wypełnionych kart do głosowania. Ponadto nie jest to rozwiązanie wygodne dla osób, które dużo się przemieszczają i nie sprawdzają regularnie skrzynek pocztowych. Nowozelandzka poczta ograniczyła liczbę dni doręczeń oraz liczbę skrzynek pocztowych. Komisja Wyborcza musiała wziąć pod uwagę nowe terminy doręczania przesyłek, bo zdarzały się przypadki, gdy niektóre karty do głosowania nie docierały na czas i nie mogły zostać policzone<sup>89</sup>.

W przypadku głosowania korespondencyjnego może dojść do sytuacji, gdy skradziona karta do głosowania zostanie wykorzystana w nieuczciwy sposób<sup>90</sup>. Taki sposób głosowania nie jest w stanie zapewnić również pełnej możliwości kontroli prywatności oddawania głosu, a co za tym idzie wyborca może zostać namawiany do oddania głosu w określony sposób. Ponadto nie jest możliwe zweryfikowanie czy osoba, do której została wysłana karta do głosowania, jest faktycznie uprawniona do oddania głosu. Otrzymane głosy muszą zostać następnie otwarte i przetworzone, co z kolei może powodować pewne opóźnienia i wysokie koszty. Należy wspomnieć także o możliwości zagubienia dokumentów do głosowania.

<sup>88</sup> Przykładowo w 2014 r. zidentyfikowano 126 osób (na łącznie blisko 2 miliony 445 tysięcy głosujących), które oddały swój głos więcej niż 1 raz – zob. szerzej A. Wright, *New Zealanders can trust the voting system*, 21 August 2017, <https://www.transparency.org.nz/new-zealand-elections-can-be-trusted/> [dostęp: 29.10.2020].

<sup>89</sup> Tylko w 2017 r. Związek Pracowników Poczty w Nowej Zelandii (*Postal Workers Union of Aotearoa*) wskazał, że blisko 1500 skrzynek pocztowych zostało usuniętych bezpośrednio przed wyborami lokalnymi, a nawet w trakcie wyborów w 2016 r. – J. Molineaux, op.cit., s. 7.

<sup>90</sup> W 2010 r. niewielka grupa głosujących w Auckland próbowała nielegalnie zmienić zarejestrowane adresy około 30 wyborców. Szybka interwencja uniemożliwiła niedozwolonych głosów – *Online Voting in New Zealand...*, op.cit., s. 15.



W oparciu o dotychczasowe doświadczenia związane z głosowaniem korespondencyjnym można przyjąć, że system pocztowy działa efektywnie. Nie oznacza to, że nie dochodzi do sytuacji, w których wyborcy nie otrzymują kart do głosowania lub zostaną im one skradzione z ich własnych skrzynek pocztowych. Stowarzyszenie Menedżerów Samorządu Lokalnego opracowuje podręczniki, które zawierają wytyczne dotyczące dobrych praktyk celem ograniczenia wszelkich zachowań korupcyjnych lub nielegalnych. Dobre zarządzanie zostało potwierdzone w raporcie Komisji ds. wymiaru sprawiedliwości i wyborów odnośnie do przebiegu wyborów do władz lokalnych już w 2010 r.

Wprowadzenie możliwości głosowania internetowego również pociąga za sobą pewne wyzwania. Pierwszym z nich są wysokie koszty początkowe, wynikające z konieczności opracowania i zakupu oprogramowania online (tzw. koszty stałe). Dla wielu samorządów stanowi to barierę nie do przejścia na drodze do zbudowania nowych systemów<sup>91</sup>. Drugim problemem jest bezpieczeństwo. Wiąże się z tym chociażby większa trudność w badaniu karty do głosowania internetowego w porównaniu do głosowania przy użyciu kart papierowych. Finalnie może to podważyć zaufanie do uzyskanych wyników. Głosowanie internetowe generuje ponadto problem wynikający ze zlecenia usług wyborczych prywatnym firmom. Mogą one chcieć utrzymać w tajemnicy pewne informacje na temat swojego projektu jako środka bezpieczeństwa i ochrony ich własności intelektualnej.

Wiele państw takich jak m.in. Kanada, Finlandia czy Wielka Brytania, zakazało głosowania online w wyborach na szczeblu krajowym, upatrując w tej formule zagrożenia dla bezpieczeństwa, które przeważa nad możliwymi korzyściami (jak np. wzrost frekwencji). Jednak w oparciu o doświadczenia tych demokracji można wskazać kwestie, na które w przyszłości trzeba będzie położyć szczególny nacisk, a mianowicie: utrzymanie zaufania do procesu głosowania; zapewnienie tajności głosowania; dostępność systemów głosowania online; stopniowe wdrażanie systemu; działania służące wzmacnianiu świadomości i informowanie na temat systemu, podnoszenie poziomu zaufania do systemu; przekonywanie o braku jednoznacznego wpływu głosowania internetowego na frekwencję wyborczą.

Występując przed parlamentarną Komisją ds. sprawiedliwości (*Justice Select Committee*) w kwietniu 2019 r., Rządowe Biuro Bezpieczeństwa Komunikacji (*Government Communications Security Bureau, GCSB*) zgłosiło obawy dotyczące podatności systemów elektronicznych na zakłócenia. Biuro wskazało na brak zaufania do lokalnych organów wyborczych, które administrując wyborami lokalnymi nie posiadają takiego doświadczenia ani wsparcia, jakie ma Komisja

---

<sup>91</sup> W 2019 r. firma Smartmatic wygrała przetarg na przygotowanie oprogramowania dla systemu głosowania online za kwotę 4,2 miliona dolarów. Jednak uczestniczące w tym przetargu rady lokalne uznając, że jest to dla nich zbyt wysoka kwota, wycofały się z niego – J. Molineaux, op.cit., s.22

Wyborcza. Z pewnością doniesienia na temat włamań do baz danych, firmach działających na platformach bez zachowywania określonych standardów czy wykorzystywania mediów społecznościowych do wywierania wpływu na politykę, nie wzmacniają zaufania do systemu głosowania online<sup>92</sup>.

Zaufania wyborców nie buduje również perspektywa, że służby wywiadowcze śledzą ich działania w internecie. Jeśli chodzi o tajną ingerencję zagraniczną, w sensie operacji informacyjnych, można się tego spodziewać, mimo że dotąd nikt nie wskazał na to dowodów. Niebezpieczeństwo w postaci ingerencji wyborczej nie jest traktowane jako poważne zagrożenie<sup>93</sup>. Tymczasem należy mieć świadomość, że Nowa Zelandia jest dość regularnym celem tajnych ataków supermocarstw, głównie jako potencjalnie „słabe ogniwo” lub „tylne wejście” do sojuszu „Pięciorga Oczu” („*Five Eyes*” alliance, *FVEY*)<sup>94</sup>. Na ten problem już we wrześniu 2017 r. zwracała uwagę nowozelandzka badaczka Anne-Marie Brady, której artykuł „*Magic Weapons*” na temat globalnych działań Zjednoczonego Frontu jako pierwszy ujawnił zakres wpływów Komunistycznej Partii Chin (KPCh) w Nowej Zelandii<sup>95</sup>.

W szerszym zatem kontekście trzeba upatrywać w zagranicznej ingerencji potencjalnego źródła zagrożenia dla tego niewielkiego państwa objętego szeregiem układów wojskowych i gospodarczych ze znacznie od niego większymi partnerami. Pewnego dnia mogłoby dojść do szpiegowania zachowań wyborczych Nowozelandczyków, obecnie zaś można przyjąć, że wybory w Nowej Zelandii nie są szczególnie interesujące dla obcych państw i innych podmiotów.

#### 4. Prawne mechanizmy ochrony przed ingerencją obcych w procesy demokratyczne

Na podstawie zobowiązań, którym podlegają zarówno Rządowe Biuro Bezpieczeństwa Komunikacji, jak i Służba Wywiadowcza Nowej Zelandii (*New Zealand*

<sup>92</sup> <https://www.engadget.com/2018-10-17-facebook-accused-lying-video-stats-ear-lawsuit-metrics.html>, <https://itbrief.co.nz/story/52mil-users-affected-by-google-s-second-data-breach>, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/feb/09/internet-of-things-smart-devices-spying-surveillance-us-government> [dostęp: 30.10.2020].

<sup>93</sup> Np. Chiny zyskały dogodną pozycję do zwiększania swoich wpływów w Nowej Zelandii w postaci monitorowania chińskich studentów, nawiązywania bliższych relacji z elitami politycznymi i biznesowymi czy udziału w nowozelandzkiej polityce – zob. szerzej J. Eska-Mikołajewska, *Wzrost znaczenia Chin jako czynnik rozwoju procesów politycznych i gospodarczych w Australii oraz Nowej Zelandii*, w: *Dylematy rozwoju systemów politycznych Europy i Azji*, pod red. J. Kornaś, Ł. Danel, R. Lisiakiewicz, Toruń 2020, s. 363-367.

<sup>94</sup> D. MacDonald, *New Zealand in the Five Eyes Intelligence Network: Assessing the Challenges and Benefits of Membership*, Centre for International Policy Studies, October 7, 2020, <https://www.cips-cepi.ca/2020/10/07/new-zealand-in-the-five-eyes-intelligence-network-assessing-the-challenges-and-benefits-of-membership/> [dostęp: 30.10.2020].

<sup>95</sup> *New Zealand: Anne Marie Brady's parliamentary submission on political interference*, 10.5.2019, <https://sinopsis.cz/en/new-zealand-anne-marie-bradys-parliamentary-submission-on-political-interference/> [dostęp: 31.10.2020].

*Security Intelligence Service, NZSIS*), do działalności agencji w zakresie zagranicznych zakłóceń i zagrożeń bezpieczeństwa cybernetycznego w wyborach powszechnych w 2020 r., mają zastosowanie najnowsze zasady i protokoły, opracowane przez Departament Prezesa Rady Ministrów i Gabinetu w porozumieniu z agencjami wywiadowczymi (aktualizujące nigdy nieuruchomione protokoły z 2017 r.). Najnowszy dokument odnosi się do zarządzania zagraniczną ingerencją lub zagrożeń cyberprzestrzeni dla procesu wyborczego.

Wstęp do protokołów dotyczących wyborów powszechnych w 2020 r. opisuje protokoły opracowane przez następujące podmioty: Komisję Wyborczą, Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Premiera i Gabinetu, Rządowe Biuro Bezpieczeństwa Komunikacji oraz Służbę Wywiadowczą Nowej Zelandii. W dokumentach tych określono podejście, które zostanie zastosowane w celu zarządzania wszelkimi zakłóceniami wynikającymi z ingerencji państw obcych w przypadku ich wystąpienia.

Protokół z sprawie zarządzania i reagowania na zakłócenia w wyborach (*Protocol on the management and response to election disruptions*) przedstawia podejście przyjęte przez Komisję Wyborczą i inne agencje rządowe w celu łagodzenia i zarządzania zagrożeniami, mogącymi zakłócić proces wyborczy; a także opisuje, w jaki sposób system bezpieczeństwa narodowego (*National Security System*) będzie wspierał i umożliwiał międzyrządową koordynację w przypadku zagrożenia lub naruszenia integralności procesu wyborczego.

Protokół w sprawie komunikacji związanej z wyborami powszechnymi w 2020 r. (*Protocol on communications related to the 2020 General Election*) ustala rolę agencji w zarządzaniu komunikacją publiczną odnośnie do wyborów, w tym agencje rządowe oficjalnie komunikujące się ze społeczeństwem w celu wspierania udziału w wyborach. Określa podejście związane z odpowiedziami na zapytania publiczne oraz odnoszeniem się do wprowadzających w błąd lub niedokładnych informacji na temat wyborów i referendów. Odpowiedzialność za postępowanie w konkretnej sprawie będzie cedowana na najbardziej odpowiedniej agencji, z uwzględnieniem sprawowanych przez nią funkcji i uprawnień<sup>96</sup>.

Zasadnicze znaczenie mają zasady oraz protokoły GCSB i NZSIS w zarządzaniu zagraniczną ingerencją i zagrożeniami dla bezpieczeństwa cybernetycznego w wyborach powszechnych w 2020 r. Określają one procesy, które będą kierować każdą reakcją GCSB i NZSIS na ingerencję obcych lub zagrożenie cyberbezpieczeństwa wyborów<sup>97</sup>. Szereg obowiązków określonych w protokołach wynika z przepisów ustawy o służbach wywiadu i bezpieczeństwie z 2017 r. (*Intelligence*

<sup>96</sup> <https://elections.nz/about/about-the-electoral-commission/2020-election-protocols/> (31.10.2020).

<sup>97</sup> Principles and protocols for GCSB and NZSIS in managing foreign interference and cyber security threats to the 2020 General Election, <https://www.nzic.govt.nz/assets/assets/publications/principles-protocols-gcsb-nzsis-2020-election.pdf> [dostęp: 31.10.2020].

*and Security Act 2017*)<sup>98</sup>. Na gruncie jej postanowień zarówno GCSB, jak i NZSIS zobligowane są do działania zgodnie z prawem i wszystkimi zobowiązaniami w zakresie praw człowieka, niezależnie i bezstronnie, uczciwie i profesjonalnie, a także w sposób, który ułatwia sprawowanie nadzoru demokratycznego

Na mocy art. 7 ustawy o służbach wywiadu i bezpieczeństwie, status Służby Wywiadowczej Nowej Zelandii określono jako departamentu stanu, specjalizujący się w działalności wywiadowczej. Z kolei na podstawie art. 8 ustawy o służbach wywiadu i bezpieczeństwie zdefiniowano status Rządowego Biura Bezpieczeństwa Komunikacji jako departamentu stanu, specjalizującego się rozpoznawaniu sygnałów i zapewnianiu informacji oraz działaniach w obszarze cyberbezpieczeństwa. W zgodzie z art. 9 tejże ustawy, agencje wywiadowcze i bezpieczeństwa powołane zostały w celu ochrony bezpieczeństwa narodowego Nowej Zelandii, wnoszenia wkładu w stosunki międzynarodowe i przyczyniania się do dobrobytu Nowej Zelandii, a także dobrobytu gospodarczego tego państwa.

Udział tych podmiotów w kreowaniu bezpieczeństwa narodowego wynika z przyjętego w 2001 r. kompleksowego podejścia „wszystkie zagrożenia – wszystkie ryzyka” (*‘all hazards – all risks’*) które opiera się na rozszerzeniu pojęcia bezpieczeństwa narodowego o nowe wyzwania transgraniczne w rodzaju terroryzmu czy zagrożeń bezpieczeństwa cybernetycznego. Wymusza to konieczność podjęcia większego wysiłku dla utrzymania demokratycznych wartości narodowych przy jednoczesnym zapobieganiu wszelkim działaniom, ukierunkowanych na podważenie lub obalenie instytucji rządowych oraz przyjętych zasad i wartości. Uzupełnieniem tego szerokiego podejścia do kwestii bezpieczeństwa jest dokument rządowy z 2011 r., który położył fundament pod utworzenie Narodowego Systemu Bezpieczeństwa (*National Security System*), a ponadto przyjęte w 2018 r. Rządowe priorytety bezpieczeństwa narodowego i wywiadu (*National Security and Intelligence Priorities*)<sup>99</sup>.

W najnowszym dokumencie określającym zasady oraz protokoły GCSB i NZSIS w zarządzaniu zagraniczną ingerencją i zagrożeniami dla bezpieczeństwa cybernetycznego w wyborach powszechnych podkreślono znaczenie integralności procesu wyborczego jako podstawy demokratycznego społeczeństwa. Wskazano, iż wymaga to zapewnienia zaufania i pewności co do uczciwości i rzetelności procesu wyborczego. W okresie wyborczym konieczne staje się nadanie najwyższego priorytetu zasadom rządzącym działalnością wszystkich państwowych agencji rządowych i funkcjonariuszy państwowych. To na nich bowiem spoczywa główna odpowiedzialność za kierowanie każdą reakcją na

<sup>98</sup> Intelligence and Security Act 2017 (2017 No. 10), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0010/latest/DLM6920823.html> [dostęp: 31.10.2020].

<sup>99</sup> Szerzej na temat systemu bezpieczeństwa Nowej Zelandii i dokumentów określających jego podstawy prawne oraz funkcjonowanie zob. <https://dpmc.govt.nz/our-programmes/national-security-and-intelligence/national-security/new-zealands-national-security> [dostęp: 01.11.2020].

ingerencję obcych lub sytuację zagrożenia bezpieczeństwa cybernetycznego, która może przyjąć formę bezpośredniego zagrożenia dla samego procesu wyborczego, szerszej kampanii wpływów czy zastosowania scenariusza tzw. włamania i wycieku (*'hack and leak'*).

##### 5. Sposoby współpracy organów władzy państwowej w sytuacji zagrożenia – m.in. przepisy dotyczące przestępstw wyborczych, kwestie finansowania kampanii wyborczych i jawności ich źródeł

W ustawie wyborczej określono zasady odnośnie do prowadzenia kampanii dla partii politycznych, kandydatów i tzw. stron trzecich w odniesieniu do reklam wyborczych, limitów wydatków oraz deklaracji darowizn i wydatków. Oświadczenia te dostarczają informacji o działalności wyborczej wszystkich tych podmiotów. Ustanowione zostały także sposoby składania skargi odnośnie do naruszeń wynikających z przepisów ordynacji wyborczej i innych aktów prawnych oraz zasad dotyczących reklam wyborczych i referendum.

W rozumieniu art. 3A ustawy wyborczej „ogłoszenie wyborcze” stanowi reklamę w jakimkolwiek medium, którą można rozsądnie (*reasonably*) uznać za zachęcającą lub przekonującą wyborców do głosowania lub niegłosowania na danego kandydata, partię polityczną lub też typ kandydata czy partii politycznej poprzez odwołanie się do określonych poglądów, które oni posiadają bądź nie. Wszystkie ogłoszenia wyborcze muszą zawierać oświadczenie promotora. Zgodnie z art. 204K ustawy wyborczej może nim być pojedyncza osoba prawa, osoba prawna lub podmiot nieposiadający osobowości prawnej, która nie jest kandydatem, partią polityczną, osobą z zagranicy, osobą zaangażowaną w administrowanie sprawami kandydata, dotyczącymi kampanii wyborczej lub spraw partii politycznej. Brak dołączenia oświadczenia promotora stanowi przestępstwo, mogące skutkować nałożeniem kary grzywny w wysokości do 40 tysięcy dolarów.

Komisja Wyborcza jest organem uprawnionym do stwierdzania czy dana reklama stanowi ogłoszenie wyborcze. Krajowy organ wyborczy na mocy art. 204I ustawy wyborczej z zachowaniem poufności doradza w zakresie stosowania definicji ogłoszenia wyborczego. Działając niezależnie, jak i na wniosek Komisja Wyborcza może udostępnić policji kopie dokumentów (udostępnionych jej przez wnioskodawcę) w celu pomocy w dochodzeniu lub ściganiu każdego przestępstwa albo podejrzenia popełnienia przestępstwa wyborczego. Na podstawie art. 204J ustawy wyborczej Komisja Wyborcza uznając, że doszło do popełnienia przestępstwa zgłasza fakty, na których opiera to przekonanie. Nie musi tego robić jedynie wtedy, gdy przyjmie, że przestępstwo jest tak nieistotne, że nie ma interesu publicznego w zgłaszaniu tych faktów policji.

Prowadzenie kampanii wyborczych w Nowej Zelandii jest relatywnie mniej kosztowne w porównaniu do innych państw zachodnich. Wpłynęło na to kilka czynników, w tym o charakterze strukturalnym, takich jak nieduża populacja,

mniejszy rozmiar gospodarki, łatwiejszy dostęp do decydentów rządowych, krótki czas trwania kampanii wyborczych i ich częstotliwość, wyraźne dążenie do ograniczenia wydatków na kampanie wyborcze poprzez nałożenie stałego limitu wydatków w ustawie wyborczej, ponadto zaś fakt, że finalna decyzja w kwestii sposobu uregulowania finansowania wyborów należy do parlamentu, który nie podlega kontroli sądowej. Wprowadzenie mieszanego systemu wyborczego w 1993 r. stanowiło moment przełomowy, gdyż wymusiło ponowne rozważenie kwestii uregulowania finansowania kampanii wyborczych w nowych warunkach<sup>100</sup>.

Partie polityczne nie otrzymują bezpłatnego czasu nadawania i (lub) bezpłatnej drukowanej powierzchni reklamowej. Na potrzeby wyborów powszechnych oraz uzupełniających nadawcy mogą emitować program wyborczy tylko, gdy są opłacani. Pieniądze na nadanie programu wyborczego pochodzą ze środków przydzielonych partii lub grupie partii politycznych przez Komisję Wyborczą zgodnie z art. 79 ustawy wyborczej. Okres wyborczy, w którym mogą być nadawane programy wyborcze, kończy się w dniu poprzedzającym dzień wyborów. W dozwolonym ustawowo czasie, poprzedzającym wybory parlamentarne, odbywają się debaty telewizyjne między kandydatami, jak i przedstawicielami poszczególnych ugrupowań, tzw. Debaty Liderów TVNZ (*TVNZ Leaders' Debates*)<sup>101</sup>. Na dzień przed wyborami obowiązuje cisza wyborcza (*blackout period*). Upublicznianie wyników sondaży przedwyborczych w dniu wyborów jest uważane za przestępstwo.

Warto podkreślić, że wobec różnych podmiotów zostały określone różne limity wydatków na reklamy wyborcze publikowane w danym okresie<sup>102</sup>. Limity wydatków na reklamy wyborcze dla kandydatów startujących w wyborach parlamentarnych wynosi maksymalnie 27,5 tysięcy dolarów. Partie polityczne mogą wydać maksymalnie kwotę 1 miliona 169 tysięcy dolarów plus 27,5 tysiąca dolarów na jeden okręg wyborczy w której rywalizuje dane ugrupowanie. Przekroczenie tego limitu wydatków (uwzględniających podatek VAT) jest przestępstwem.

Jeżeli zarejestrowana partia polityczna nie ubiega się o głosy na partię w okręgu wielomandatowym, jej całkowite wydatki na wybory parlamentarne nie mogą przekroczyć limitu wydatków kandydata dla każdego kandydata startującego w okręgu wyborczym, który został zgłoszony przez partię polityczną.

<sup>100</sup> A. Geddis, *Regulating the Funding of Election Campaigns in New Zealand: A Critical Overview*, „Otago Law Review” 2004, nr 5, <http://www8.austlii.edu.au/nz/journals/OtaLawRw/2004/5.html> [dostęp: 01.11.2020].

<sup>101</sup> Przed wyborami w październiku 2020 r., telewizja nowozelandzka przedstawiała wyniki sondaży nadała łącznie cztery debaty, obszerne relacje z nocy wyborczej, a także dwugodzinny program specjalny poświęcony zwycięzcom i przegranym wyborów – <https://www.tvnz.co.nz/one-news/new-zealand/tvnzs-your-vote-2020-coverage-debates-polls-and-election-specials> [dostęp: 02.11.2020].

<sup>102</sup> Aktualne limity wydatków na ogłoszenia wyborcze odnoszą się do regulowanego dwumiesięcznego okresu między 18 sierpnia a 16 października 2020 r.

Ograniczenia wydatków nie odnoszą się do osób, które są jedynie kandydatami z listy. Wydatki kandydatów promujących ugrupowania polityczne stanowią koszt wyborów partii muszą zostać zatwierdzone przez sekretarza danego ugrupowania. Limity wydatków partii politycznej oddziela się od limitu wydatków, które mają zastosowanie wobec kandydatów startujących w okręgu jednomandatowym.

Limity wydatków dotyczą także osób lub grup (tzw. stron trzecich), które nie biorą bezpośredniego udziału w wyborach parlamentarnych, ale prowadzą działania, poprzez które chcą wpłynąć na ich wynik. Podmioty te mogą wydać maksymalnie 13,2 tysiąca dolarów na ogłoszenia wyborcze bez konieczności rejestracji przez Komisję Wyborczą. W przypadku osób i grup niezarejestrowanych, limit wydatków na każde referendum nie może przekroczyć 13,2 tysiący dolarów. W przypadku osób i grup zarejestrowanych, limit wydatków na wybory parlamentarne i referenda wynosi do 330 tysięcy dolarów (z uwzględnieniem VAT)<sup>103</sup>.

Partie polityczne w Nowej Zelandii otrzymują bezpośrednie finansowanie publiczne. Zarejestrowane ugrupowania mogą otrzymać warunkowe finansowanie publiczne na nadawanie programów i reklam wyborczych w związku z wyborami powszechnymi. Minister sprawiedliwości przed każdymi wyborami powszechnymi powiadamia Komisję Wyborczą o kwocie pieniędzy, jaką parlament przydzielił partiom politycznym. Podstawa finansowania publicznego w odniesieniu do wyborów powszechnych odbywających się po 2017 r. to kwota równa kwocie pieniędzy publicznych przydzielonych zgodnie z art. 79 ustawy o radiofonii i telewizji z 1989 r. w bezpośrednio poprzedzających wyborach powszechnych.

Partie polityczne są uprawnione do finansowania ze źródeł prywatnych. Wytyczne dla ugrupowań otrzymujących darowizny i pożyczki zostały określone w art. 207 – 214 ustawy wyborczej. Zgodnie z art. 208B tego aktu maksymalna kwota, jaką partia może wpłacić w postaci darowizn przekazanych Komisji Wyborczej na rzecz tej partii w określonym czasie, wynosi 10% (z wyłączeniem odsetek zapłaconych zgodnie z art. 208E ust. 2) maksymalnej kwoty wydatków wyborczych dozwolonych zgodnie z art. artykułem 206C ust. 1 poniesionej przez partię, która jest wymieniona w części karty do głosowania dotyczącej głosowania na partię i której kandydat rywalizuje w każdym okręgu wyborczym. Maksymalna kwota, jaką dane ugrupowanie może wpłacić w formie darowizn przekazanych Komisji Wyborczej na rzecz partii od tego samego darczyńcy w dowolnym określonym okresie, wynosi 15% (z wyłączeniem odsetek zapłaconych zgodnie z art. 208E ust. 2) kwoty,

<sup>103</sup> <https://www.parliament.nz/mi/visit-and-learn/parliament-in-election-year/limits-on-election-related-spending-begin/> [dostęp: 02.11.2020].

która może zostać zapłacona tej partii. Istnieją otwarte rejestry darowizn na cele polityczne partii<sup>104</sup>.

W odniesieniu do udzielanych pożyczek partiom politycznym kwestią wartą podkreślenia jest to, że w zgodzie z art. 213 ustawy wyborczej jedynie sekretarz partii politycznej może zaciągnąć pożyczkę w imieniu danego ugrupowania. Jeżeli tak uczyni, ale nie zostanie to sporządzone na piśmie, jest on zobligowany do jak najszybszego sporządzenia pisemnego zapisu pożyczki. Dodatkowo, jeśli kwota zaciągniętego długu przekracza 30 tysięcy dolarów, sekretarz partii politycznej na mocy art. 214F ustawy wyborczej musi złożyć przed Komisją Wyborczą deklarację dotyczącą każdej zaciągniętej pożyczki.

Na mocy art. 229 ustawy wyborczej określone zostało, że jedyną drogą, w której wybór danej osoby może zostać zakwestionowany, jest petycja zawierająca skargę dotyczącą niezgodnego z prawem wyboru lub bezprawnego powrotu do Izby Reprezentantów. Skargę dotyczącą braku powrotu uważa się za skargę wyborczą, a Wysoki Trybunał lub Sąd Apelacyjny mogą wydać w tej sprawie takie zarządzenie, jakie sąd uzna za stosowne w celu przymusowego powrotu lub może zezwolić na rozpatrzenie skargi jako odnoszącej się do zwykłych petycji wyborczych. Niezbędne jest w świetle postanowienia zawartego w treści art. 231 ustawy wyborczej, aby petycja wyborcza została złożona w terminie 28 dni od dnia, w którym Komisja Wyborcza podała do publicznej wiadomości wyniki wyborów.

Terminowo złożona petycja wyborcza jest rozpatrywana przez trzech sędziów Wysokiego Sądu w sekretariacie sądu, gdzie petycja została złożona. Jeśli w petycji wyborczej pojawiają się również zarzuty o korupcję i nielegalne praktyki, Przewodniczący Izby jest informowany na temat poczynionych w tej sprawie ustaleń. Na mocy art. 257 ustawy wyborczej w przypadku potwierdzenia zarzutów o korupcji i nielegalnych praktyk, ustawa przewiduje konieczność złożenia zawiadomienia do Prokuratora Generalnego. Zgodnie z art. 242 ustawy wyborczej od wszelkich orzeczeń Wysokiego Sądu nie ma odwołania<sup>105</sup>.

## 6. Wnioski

Proces wyborczy w Nowej Zelandii może generalnie zostać uznany za solidny i bezpieczny. Krajowy organ wyborczy dokłada wszelkich starań, aby uczynić go transparentnym i godnym zaufania. Należy podkreślić, że udało się osiągnąć równowagę pomiędzy zapewnieniem bezpiecznego systemu wyborczego a zachowaniem łatwości procesu rejestracji i głosowania. Komisja Wyborcza nieustannie podejmuje działania służące mobilizowaniu Nowozelandczyków do

<sup>104</sup> Partie polityczne są zobowiązane do składania corocznego sprawozdania zawierającego szczegółowe informacje na temat wszystkich podlegających zgłoszeniu darowizn, które otrzymały w poprzednim roku, ale nie muszą ujawniać żadnych specjalnych źródeł finansowania przed wyborami – zob. szerzej A. Geddis, op.cit.

<sup>105</sup> A.H. Angelo, op.cit., s. 61.



partycypacji wyborczej, a przede wszystkim zrozumienia przez nich obowiązującego sposobu rejestracji i głosowania. Skutkiem tego stopniowo, ale konsekwentnie zwiększa się poziom frekwencji wyborczej.

Głosowanie z wykorzystaniem systemu pocztowego, uznawane coraz częściej za anachroniczne i nieprzystające do obecnych realiów, może w krótkiej perspektywie uzyskać wsparcie w postaci poszerzenia dostępnych możliwości głosowania. Wydaje się bowiem, że organ wyborczy jest świadomy zmian technologicznych oraz procesów i już poszukuje skutecznych metod na przekonanie wyborców, że głosowaniu online można zaufać.

Celem utrzymania bezpieczeństwa procesu wyborczego ustanowione zostały odpowiednie zabezpieczenia prawne przed ingerencją obcych w procesy demokratyczne. Pozostaje kwestia zdania sobie sprawy z faktycznego zagrożenia i określenia sposobów skutecznego zapobiegania ingerencji, wykrywania jej i ścigania. Ma to zasadnicze znaczenie dla oceny uczciwości i prawidłowego funkcjonowania mechanizmów demokratycznych, czego integralną częścią jest budowanie i utrzymywanie zaufania publicznego do służb państwowych. Pewność co do działań krajowej administracji wyborczej może wzmacniać to, jak nowozelandzka uczciwość będzie nadal postrzegana na arenie międzynarodowej.

## Bibliografia

- Angelo A.H., *Constitutional Law in New Zealand*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn 2011.
- Barker F., McMillan K., *Constituting the Democratic Public: New Zealand's Extension of National Voting Rights to Non-Citizens*, „New Zealand Journal of Public and International Law” 2014, t. 12, nr 1.
- Biswell S. Farr, *Vote of Confidence*, Public Sector: Journal of the Institute of Public Administration New Zealand, September 2017, z. 40, nr 3, s. 18.
- Boston J., *Institutional Change in a Small Democracy: New Zealand's Experience of Electoral Reform*, w: *Reforming parliamentary democracy*, red. F.L. Seidle, D.C. Docherty, McGill-Queen's University Press, London 2003.
- Boston J., Church S., Pearse H., *Explaining the demise of the national-New Zealand first coalition*, „Australian Journal of Political Science” 2004, t. 39, nr 3.
- Bożyk S., *Niemcy*, w: *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, red. S. Bożyk, M. Grzybowski, Temida2, Białystok 2012.
- Broadcasting Act 1989 (1989 No. 25), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1989/0025/latest/DLM155365.html> (10.10.2020).
- Chapman K., *Yes to MMP, other options confuse*, z 11.11.2011, <http://www.stuff.co.nz/national/politics/mmp-referendum/5947185/Yes-to-MMP-other-options-confuse> (23.10.2020).
- Chen M., *Superdiversity, Democracy & New Zealand's Electoral & Referenda Laws*, Superdiversity Centre for Law, Policy and Business, 2015, s. 19-20, [https://www.superdiversity.org/wp-content/uploads/NZLF\\_Superdiversity\\_Electoral\\_Laws.pdf](https://www.superdiversity.org/wp-content/uploads/NZLF_Superdiversity_Electoral_Laws.pdf) (12.10.2020).

- Conomos K. & Hughes E., *Coordinated Election Campaigns & Promotion of Voting*, October 2017, [https://12233-console.memberconnex.com/Attachment?Action=Download&Attachment\\_id=1401](https://12233-console.memberconnex.com/Attachment?Action=Download&Attachment_id=1401) (25.20.2020).
- Constitution Act 1986 (1986 No. 114), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1986/0114/latest/DLM94204.html> (15.09.2020).
- Crown Entities Act 2004 (2004 No. 115): <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2004/0115/132.0/DLM329631.html> (21.09.2020).
- Durie M., *Rongotai. The roar of the tide: Maori in parliament*, w: *Nga tai matatu. Tides of Maori endurance*, Oxford University Press, Melbourne 2005.
- Education and Training Act 2020 (2020 No. 38), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2020/0038/latest/LMS170676.html> (29.09.2020).
- Electoral Act 1993 (1993 No. 87), <http://legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/DLM307519.html> (15.09.2020).
- Electoral Amendment Act 2014 (2014 No. 8), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2014/0008/latest/DLM5559706.html> (16.09.2020).
- Electoral Amendment Act 2017 (2017 No. 9), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0009/15.0/DLM6963343.html> (15.09.2020).
- Electoral Commission Briefing to the Incoming Minister, November 2008, [https://www.beehive.govt.nz/sites/default/files/Electoral\\_Commission\\_BIM.pdf](https://www.beehive.govt.nz/sites/default/files/Electoral_Commission_BIM.pdf) (18.10.2020).
- Electoral legislation, principles and practice: a comparative analysis, September 2012, s. 20, 49-50, [https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf\\_file/Electoral-legislation-comparative-analysis.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Electoral-legislation-comparative-analysis.pdf) (23.10.2020).
- Electoral (Registration of Sentenced Prisoners) Amendment Act 2020 (2020 No. 34), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2020/0034/13.0/LMS363974.html> (27.10.2020).
- Eska J., *Elementy modelu westminsterskiego w porządku konstytucyjnym Nowej Zelandii*, w: *Konstytucjonalizm w państwach anglosaskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, red. A. Zięba, Kraków 2013.
- Eska-Mikołajewska J., *Wzrost znaczenia Chin jako czynnik rozwoju procesów politycznych i gospodarczych w Australii oraz Nowej Zelandii*, w: *Dylematy rozwoju systemów politycznych Europy i Azji*, red. J. Kornaś, Ł. Danel, R. Lisiakiewicz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2020.
- Eska-Mikołajewska J., *Parlament w nowozelandzkim ustroju politycznym przed i po zmianie systemu wyborczego w 1993 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 2 (145).
- Foster J., Taylor D., *Voter turnout decline and possibilities for the rejuvenation of politics*, „Economic and Social Research Aotearoa” October 2019.
- Geddis A., *Regulating the Funding of Election Campaigns in New Zealand: A Critical Overview*, „Otago Law Review” 2004, nr 5, <http://www8.austlii.edu.au/nz/journals/OtaLawRw/2004/5.html> (01.11.2020).
- Geddis A., Morris C., *'All is Changed, Changed Utterly'? – The Causes and Consequences of New Zealand's Adoption of MMP*, „Federal Law Review” 2004, t. 32.
- Henderson A., *Immigrants and electoral enrolment. Do the numbers add up?*, Statistics New Zealand Working Paper 2013, nr 13 (01), s. 5-31, [www.stats.govt.nz](http://www.stats.govt.nz) (27.10.2020).
- Intelligence and Security Act 2017 (2017 No. 10), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0010/latest/DLM6920823.html> (31.10.2020).
- Jakubowski P., *Modele administracji wyborczej – przegląd rozwiązań prawnych w wybranych państwach*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 6 (125).

- Jarentowski M., *Mieszane systemy wyborcze i ich zgodność z art. 96 ust. 2 Konstytucji RP*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 4.
- Koncepcje systemów wyborczych*, red. A. Krasnowolski, Opracowania tematyczne OT-578, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa 2010.
- Labour candidate sentenced over electoral fraud*, „NZ Herald”, 19 February 2014, <https://www.nzherald.co.nz/nz/labour-candidate-sentenced-over-electoral-fraud/5HDX5JMPN7CUKI3LUCFOF4MWHE/> (28.10.2020).
- Lijphart A., *The Demise of the last Westminster System? Comments on the Report of the New Zealand's Royal Commission on the Electoral System*, „Electoral Studies” 1987, t. 6, nr 2.
- MacDonald D., *New Zealand in the Five Eyes Intelligence Network: Assessing the Challenges and Benefits of Membership*, Centre for International Policy Studies, October 7, 2020, <https://www.cips-cepi.ca/2020/10/07/new-zealand-in-the-five-eyes-intelligence-network-assessing-the-challenges-and-benefits-of-membership/> (30.10.2020).
- McGee D., *Parliamentary Practice in New Zealand*, red. M. Harris, D. Wilson, Auckland 2017, s. 23, <https://www.parliament.nz/en/visit-and-learn/how-parliament-works/parliamentary-practice-in-new-zealand/> (21.09.2020).
- McLeay E., *In Search of Consensus: New Zealand's Electoral Act 1956 and its Constitutional Legacy*, Victoria University Press, Wellington 2018.
- Molineaux J., *Solving and creating problems: Online voting in New Zealand*, The Policy Observatory, August 2019, <https://thepolicyobservatory.aut.ac.nz> (28.10.2020).
- Nagel J.H., *Evaluating Democracy in New Zealand under MMP*, „Policy Quarterly” May 2012, t. 8, nr 2.
- New Zealand: Anne Marie Brady's parliamentary submission on political interference*, 10.5.2019, <https://sinopsis.cz/en/new-zealand-anne-marie-bradys-parliamentary-submission-on-political-interference/> (30.10.2020).
- New Zealand Constitution Act 1852 (1852 15&16 Vict. c. 72), <http://nzetc.victoria.ac.nz/tm/scholarly/tei-GovCons-t1-body-d1-d1.html> (14.09.2020).
- Online Voting in New Zealand: Feasibility and options for local elections. Report from the Online Voting Working Party, September 2013, [https://www.nbr.co.nz/sites/default/files/images/Online-Voting-in-New-Zealand-report\\_0.pdf](https://www.nbr.co.nz/sites/default/files/images/Online-Voting-in-New-Zealand-report_0.pdf) (28.10.2020).
- Principles and protocols for GCSB and NZSIS in managing foreign interference and cyber security threats to the 2020 General Election, <https://www.nzic.govt.nz/assets/assets/publications/principles-protocols-gcsb-nzsis-2020-election.pdf> (31.10.2020).
- Privacy Act 1993 (1993 No. 28), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0028/latest/DLM296639.html%20> (25.09.2020).
- Public Finance Act 1989 (1989 No. 44), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1989/0044/latest/DLM160809.html> (23.09.2020).
- Public Service Act 2020 (2020 No. 40), <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2020/0040/latest/LMS106159.html> (22.09.2020).
- Report into the 2017 General Election, April 2018, <https://elections.nz/assets/2017-general-election/voter-and-non-voter-satisfaction-survey-2017.pdf> (27.10.2020).
- Report of the Representation Commission 2020: NZ Electorate Boundary Review 2020, <https://elections.nz/assets/Boundary-Review/REPORT-OF-THE-REPRESENTATION-COMMISSION-2020.pdf> (09.10.2020).
- Report of the Electoral Commission on the 2014 General Election and Referendum, <https://elections.nz/assets/2014-general-election/report-of-the-electoral-commission-on-the-2014-general-election.pdf> (10.10.2020).

- Report of the Electoral Commission on the Review of the MMP Voting System, 29 October 2012, <https://elections.nz/assets/2012-report-of-the-Electoral-Commission-on-the-review-of-mmp.pdf> (01.10.2020).
- Robinson C., *NZ election 2020: how might record advance voting numbers influence the final outcome?*, October 15, 2020, <https://theconversation.com/nz-election-2020-how-might-record-advance-voting-numbers-influence-the-final-outcome-148182> (27.10.2020).
- Rudman B., *Compulsory voting not the answer to low turnout*, „NZ Herald”, 11 April 2017, <https://www.nzherald.co.nz/nz/brian-rudman-compulsory-voting-not-the-answer-to-low-turnout/MNXUTTBASCLMY3WZG22QWEQGQE/> (27.10.2020).
- Satyanand A., *The Architecture of Elections in New Zealand: A Governor-General's Perspective*, „Waikato Law Review” 2011, t. 19, nr 4.
- Scrutineer Handbook. General Election 2020, <https://elections.nz/assets/Handbooks/Scrutineer-Handbook-2020-August.pdf> (29.10.2020).
- Statement of Intent 2019/2020 – 2023-2024, October 2019, s. 1, <https://elections.nz/assets/SOI-and-SPE/Electoral-Commission-SOI-2019-2024.pdf> (26.10.2020).
- Voting by phone allowed for people in Covid-19 isolation facilities*, 16 September 2020, <https://www.rnz.co.nz/news/election-2020/426175/voting-by-phone-allowed-for-people-in-covid-19-isolation-facilities> (28.10.2020).
- Więckowska M., *Problematyka zmiany systemu wyborczego w demokracjach westminsterskich: Nowej Zelandii, Kanadzie i Wielkiej Brytanii. Perspektywa porównawcza*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.
- Wright A., *New Zealanders can trust the voting system*, 21 August 2017, <https://www.transparency.org.nz/new-zealand-elections-can-be-trusted/> (29.10.2020).
- <http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/NZ> (16.09.2020).
- <https://www.crunchbase.com/organization/the-electoral-commission-new-zealand> (21.09.2020).
- [https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield\\_parliamentary\\_term&structure=any\\_\\_lower\\_chamber#map](https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_parliamentary_term&structure=any__lower_chamber#map) (17.09.2020).
- <https://dpmc.govt.nz/our-programmes/national-security-and-intelligence/national-security/new-zealands-national-security> (01.11.2020).
- <http://electionresources.org/nz/> (19.10.2020).
- <https://elections.nz/about/about-the-electoral-commission/> (02.10.2020).
- <https://elections.nz/about/about-the-electoral-commission/electoral-commission-board/> (28.09.2020).
- <https://elections.nz/about/about-the-electoral-commission/our-values/> (25.09.2020).
- <https://elections.nz/about/about-the-electoral-commission/corporate-publications/chief-executives-expenses/> (15.10.2020).
- <https://elections.nz/about/about-the-electoral-commission/2020-election-protocols/> (31.10.2020).
- <https://elections.nz/democracy-in-nz/what-are-electorates/how-are-electoral-boundaries-decided/> (07.10.2020).
- <https://elections.nz/guidance-and-rules/for-voters/social-media/> (29.10.2020).
- <https://elections.nz/privacy-and-security/> (26.09.2020).
- <https://www.engadget.com/2018-10-17-facebook-accused-lying-video-stats-year-law-suit-metrics.html>, <https://itbrief.co.nz/story/52mil-users-affected-by-google-s-second-data-breach>, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/feb/09/internet-of-things-smart-devices-spying-surveillance-us-government> (30.10.2020).

- <https://www.govt.nz/organisations/electoral-commission/> (21.10.2020).
- [http://infoshare.stats.govt.nz/browse\\_for\\_stats/snapshots-of-nz/nz-social-indicators/Home/Trust%20and%20participation%20in%20government/voter-turnout.aspx](http://infoshare.stats.govt.nz/browse_for_stats/snapshots-of-nz/nz-social-indicators/Home/Trust%20and%20participation%20in%20government/voter-turnout.aspx) (27.10.2020).
- [https://www.massey.ac.nz/massey/about-massey/news/article.cfm?mnarticle\\_uid=2009472B-49F6-4196-B5FE-091F28DB705D](https://www.massey.ac.nz/massey/about-massey/news/article.cfm?mnarticle_uid=2009472B-49F6-4196-B5FE-091F28DB705D) (30.10.2020).
- <https://www.mfat.govt.nz/en/aid-and-development/> (04.10.2020).
- <https://nzhistory.govt.nz/people/elizabeth-mccombs> (19.09.2020).
- <https://nzhistory.govt.nz/new-zealand-citizenship-established> (18.09.2020).
- [http://www.nzlii.org/nz/legis/hist\\_act/mra186731v1867n47357/](http://www.nzlii.org/nz/legis/hist_act/mra186731v1867n47357/) (19.09.2020).
- <https://www.parliament.nz/en/pb/research-papers/document/00PLSocRP11021/new-zealand-parliamentarians-and-online-social-media> (29.10.2020)
- <https://www.parliament.nz/mi/visit-and-learn/parliament-in-election-year/limits-on-election-related-spending-begin/> (02.11.2020).
- [https://www.publicservice.govt.nz/resources/guidance-depts-crown-entities?e793=action\\_viewall](https://www.publicservice.govt.nz/resources/guidance-depts-crown-entities?e793=action_viewall) (23.09.2020).
- <https://www.publicservice.govt.nz/about-us/introducing-te-kawa-mataaho-public-service-commission/> (29.09.2020).
- <https://www.stats.govt.nz/information-releases/number-of-electorates-and-electoral-populations-2018-census> (10.09.2020).
- <https://teara.govt.nz/en/electoral-systems/page-5> (12.09.2020).
- <https://www.tvnz.co.nz/one-news/new-zealand/tvnzs-your-vote-2020-coverage-debates-polls-and-election-specials> (02.11.2020).
- <https://www.universitiesnz.ac.nz/files/u12/Electoral%20Commission%20Suffrage%20Regulations.pdf> (25.09.2020).

dr hab. Marta Osuchowska, prof. ucz.

# Panama

Panama jest republiką z systemem prezydenckim. Językiem urzędowym jest hiszpański. Kraj ten uzyskał niepodległość w 1903 r. poprzez odłączenie się od Kolumbii, z którą związany był od 1821 r. Wcześniej tereny, na których znajduje się obecnie Panama były kolonią hiszpańską. Obecnie obowiązująca Konstytucja została uchwalona w 1972 r., a zreformowana w 1983 r. Głową państwa i szefem rządu jest prezydent, wybierany w wyborach powszechnych na 5-letnią kadencję. Władzę ustawodawczą sprawuje jednoizbowe, 78-osobowe Zgromadzenie Ustawodawcze, wybierane w wyborach powszechnych na 5-letnią kadencję. Władzę wykonawczą sprawuje rząd powoływany przez prezydenta i przed nim odpowiedzialny.

## I OBSZAR – Organy odpowiedzialne za proces wyborczy

### 1. Model wyborczy

Podział polityczny Republiki Panamy obejmuje 10 prowincji (*provincias*), 75 okręgów lub gmin (*distritos o municipios*), 6 okręgów ludności rdzennej (*comarcas*) na poziomie administracyjnym prowincji i 620 jednostki terytorialne zwane *corregimientos*, z których dwa zalicza się do *comarcas*. Zgodnie z Konstytucją, samodzielną jednostką polityczną utworzoną w okręgu jest gmina<sup>1</sup>.

Istnieją trzy niezależne podmioty, których obowiązki zostały określone w Konstytucji, tj. Generalny Kontroler Republiki (*Contraloría General de la República*), który przeprowadza kontrolę funduszy publicznych; Trybunał Wyborczy (*Tribunal Electoral*), który gwarantuje wolność, uczciwość i skuteczność wyborów powszechnych; Prokuratura Generalna (*Ministerio Público*), która dba o interesy i bezpieczeństwo państwa i gmin.

Konstytucja stanowiąca obecnie podstawę prawodawstwa panamskiego obowiązuje od 1972 r., choć była od tego roku kilkakrotnie nowelizowana. Ostatni raz przeprowadzono reformę konstytucyjną w 1994 r. Zgodnie z Konstytucją, Panama jest republiką, z prezydentem wybierany w wyborach powszechnych na pięcioletnią kadencję, jako głową państwa i szefem rządu. Władza

---

<sup>1</sup> Art. 229 Konstytucji: „*El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito*”.

ustawodawcza należy jednoizbowego Zgromadzenia Ustawodawczego składającego się z 71 deputowanych, wybieranych w wyborach powszechnych na kadencję 5 lat<sup>2</sup>. Władzę wykonawczą sprawuje rząd powoływany przez prezydenta i przed nim odpowiedzialny<sup>3</sup>. Zgodnie Konstytucją, Panama wybiera swojego prezydenta zwykłą większością głosów, co oznacza, że zwycięski panamski kandydat nie musi uzyskać określonego wcześniej procentu głosów. W związku z powyższym, nie ma potrzeby przeprowadzania drugiej tury wyborów<sup>4</sup>.

Podczas wyborów powszechnych w Panamie łączy się różne systemy wyborcze dla różnych wyborów. Wybór prezydenta i deputowanych odbywa się w jednej turze głosowania zwykłą większością. Należy podkreślić jednak, że od wielu lat toczy się w Panamie debata publiczna na temat organizacji drugich tur wyborów. W rzeczywistości, mimo że frekwencja w wyborach w Panamie jest zazwyczaj wysoka (zwykle powyżej 75%) większość prezydentów została wybrana z poparciem poniżej 50% głosów. Z kolei gdyby utrzymać stałą liczbę kandydatów na prezydenta, zwycięzca mógłby mieć nawet mniej niż 30% głosów. Jednakże podkreśla się, że druga tura wydłużyłaby i zwiększyła koszty kampanii, która nominalnie jest jedną z najdroższych w regionie<sup>5</sup>.

Panamski system wyborczy stosowany w wyborach do Zgromadzenia Ustawodawczego łączy okręgi jednomandatowe i wielomandatowe. Formuła wyborcza stosowana w okręgach jednomandatowych to zwykła większość, zaś w okręgach wielomandatowych – proporcjonalna. Wybory deputowanych odbywają się w 39 okręgach wyborczych, z których 26 to okręgi jednomandatowe, a 13 to okręgi wielomandatowe, w których wybieranych jest od dwóch do siedmiu deputowanych. Wybory są jednomandatowe, z jednokrotną większością w 26 okręgach jednomandatowych i proporcjonalne w 13 okręgach wielomandatowych, przy czym pozostałe miejsca przypadają osobom z największą liczbą głosów. W okręgach wielomandatowych głosowanie odbywa się na listach półotwartych (tzn. można głosować na listę lub na konkretnego kandydata w ramach listy), co sprzyja relacjom klientelistycznym między kandydatami a wyborcami. Panamski system wyborczy jest redukcyjny i wysoce nieproporcjonalny, gdyż ma tendencję do eliminowania małych partii, faworyzuje zaś partie większościowe<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Art. 148 Konstytucji: „*Los Diputados serán elegidos por un período de cinco años, el mismo día en que se celebre la elección ordinaria de Presidente y Vicepresidente de la República*”.

<sup>3</sup> Art. 194 Konstytucji: „*Los Ministros de Estado son los jefes de sus respectivos ramos y participan con el Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con esta Constitución y la Ley*”.

<sup>4</sup> Art. 177 Konstytucji: „*El Presidente de la República será elegido por sufragio popular directo y por la mayoría de votos, para un periodo de cinco años.(...)*”.

<sup>5</sup> F. Tuesta Soldevilla, *Sistemas electorales en América Latina*, „Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos” vol. 42/2005, s. 211-225.

<sup>6</sup> Zob. <https://reformapoliticas.org/wp-content/uploads/2020/05/ObservatorioReformas-Sistema-electoral-Legislativo-Panam%C3%A1-29012020.pdf> [dostęp: 20.08.2021].

## 2. Rys historyczny i podstawa prawna (pojęcie systemu i procesu wyborczego oraz roli organu)

Po raz pierwszy do wyborów w Panamie doszło 27 grudnia 1903 r. Pierwszą podstawę prawną wyborów stanowił zaś Dekret nr 25 z 12 grudnia 1903 r. wydany przez juntę rządową (*Junta de Gobierno*), w skład której wchodził José Agustín Arango, Tomás Arias i Federico Boyd. Doszło do nich 5 stycznia 1904 r. Wybierano wówczas przedstawicieli do Konwentu Narodowego (*Convención Nacional Constituyente*) przekształconego następnie w Konstytuante.

Pierwsze organy wyborcze, których zadaniem było sprawdzenie i ogłoszenie wyników odpowiadających danemu okręgowi wyborczemu powołano na mocy Ustawy nr 89 z 7 lipca 1904 r. Były to: Rada Wyborcza Republiki (*Consejo Electoral de la República*) posiadająca jurysdykcję na terenie całego kraju, składająca się z pięciu głównych członków mianowanych co dwa lata przez Zgromadzenie Narodowe; Władza Wyborcza (*Ayuntamiento Electoral*) posiadająca jurysdykcję w prowincjach oraz Miejskie Komisje Wyborcze (*Jurados Municipales de Elecciones*) posiadające jurysdykcję w każdym okręgu. W czasie prezydentury Belisario Porrasy, na mocy Ustawy nr 1 z 22 sierpnia 1916 r., został przyjęty pierwszy Kodeks Administracyjny (*Código Administrativo*). Zawierał on tytuł poświęcony wyborom i regulował wszystkie najważniejsze kwestie związane z ich przeprowadzaniem. Ponadto, Radę Wyborczą Republiki nazywano Narodowym Sądem Wyborczym (*Jurado Nacional de Elecciones*) a Władze Wyborcze zmieniono na Sądy Prowincjonalne (*Jurados Provinciales*).

W 1925 r. na mocy Ustawy nr 60 z 31 marca przyjęto trzecią ordynację wyborczą, ustanawiając nowe przepisy i organy wyborcze, które zredukowano do trzech szczebli: krajowego, okręgowego i rejonowego, likwidując szczebel prowincjonalny. Ustawa zmieniła również nazewnictwo organów wyborczych na: Sąd Narodowy Wyborczy (*Jurado Nacional de Elecciones*), Sądy Okręgowe (*Jurados Distritoriales*) i Sądy wyborcze (*Jurados de Votación*). Narodowa Komisja Wyborcza przejęła kontrolę nad wyborem deputowanych, ale nie podlegały jej wybory prezydenckie. Członkowie tego organu musieli legitymować się posiadaniem takich samych wymagań, jak sędziowie Sądu Najwyższego lub zajmowania stanowisk sędziego, sekretarza stanu lub prokuratora generalnego.

W okresie pomiędzy 1930 r. a 1956 r. następowały kolejne zmiany w strukturze wyborczej Panamy. W 1930 r., za rządów prezydenta Florencio Harmodio Arosemena, ordynacja wyborcza została zmieniona Ustawą nr 28 z 5 listopada, a okres mianowania członków Narodowej Komisji Wyborczej został wydłużony z dwóch do czterech lat, z kolei liczbę członków organu zwiększono z pięciu do siedmiu. Dwaj dodatkowi członkowie to ostatni przewodniczący Zgromadzenia Narodowego oraz Prezes Sądu Najwyższego, któremu powierzono przewodniczenie tej Komisji.

Pod rządami prezydenta Harmodio Arias Madrid, została uchwalona 4 grudnia 1934 r. Ustawa nr 29, która zmieniła mechanizm, według którego Zgromadzenie



Narodowe miało wybierać członków Narodowej Komisji Wyborczej. W tym celu postanowiono, że wybór będzie dokonywany przez partie reprezentowane w Zgromadzeniu według liczby posiadanych przedstawicieli, tak aby wszystkie partie były reprezentowane, ale według wielkości każdej z nich. W tym celu ustanowiono mechanizm współczynnika wyborczego.

W drugiej Konstytucji, która weszła w życie 2 stycznia 1941 r., pod rządami Arnulfo Ariasa Madrida, po raz pierwszy organ wyborczy uzyskał umocowanie na poziomie konstytucyjnym, przekształcając Narodową Komisję Wyborczą w trybunał, choć zachowano starą nazwę. Organ ten składał się z pięciu członków, tj. Prezesa Sądu Najwyższego, który miał mu przewodniczyć, Ministra Stanu dowolnie wybranego przez Prezydenta, deputowanego i dwóch obywateli, którzy nie pełnili żadnej oficjalnej funkcji a także dwóch członków wybranych przez Zgromadzenie Narodowe podczas jednej sesji, przy czym każdy deputowany głosował tylko na jednego kandydata. Następnie ogłaszano wybór deputowanego i dwóch obywateli, którzy uzyskali większość głosów. W 1941 r. wydano Ustawę nr 98 z 5 lipca w celu uaktualnienia systemu wyborczego. Jedną z najważniejszych zmian było ustanowienie Sądu Wyborczego organem stałym, bez określonej kadencji.

Trzecia Konstytucja, która weszła w życie 4 marca 1946 r. utworzyła organ wyborczy pod nazwą Narodowy Sąd Wyborczy (*Jurado Nacional de Elecciones*), którego wybór, skład i uprawnienia miały być określone przez ustawę na zasadzie proporcjonalnej reprezentacji, gwarantującej nadzór nad jej funkcjami przez partie i ugrupowania polityczne, które nie były w niej reprezentowane.

Na mocy Ustawy nr 39 wydanej 19 września 1946 r. za rządów prezydenta Enrique A. Jiménez, zatwierdzono przepisy dotyczące wyborów powszechnych i ustalono, że Narodowy Sąd Wyborczy będzie składał się z siedmiu członków wybieranych przez Zgromadzenie Narodowe według systemu ilorazu wyborczego uzyskanego przez podzielenie liczby deputowanych przez siedem. Każdy deputowany głosował na jednego przewodniczącego i dwóch członków organu, a ten, który osiągnął wymagany iloraz, został wybrany. Jeśli jakieś miejsca pozostały do obsadzenia, przydzielano je kandydatom, którzy otrzymali najwięcej głosów. Aby zostać członkiem Jury Narodowego, wystarczyło mieć ukończone 25 lat, być Panamczykiem z urodzenia i w pełni korzystać z praw obywatelskich i politycznych. Każda partia polityczna uzyskała prawo do posiadania swojego przedstawiciela, na podstawie przesłania listy trzech osób wraz z ich odpowiednimi zastępcami, tak aby można było wybrać z tej listy przedstawicieli partii.

W 1956 r. wybory powszechne wykorzystano jako okazję do reformy Konstytucji. Zgodnie z Ustawą nr 2 z 24 października przyjęto szereg środków dotyczących spraw wyborczych, które można uznać za najważniejsze w systemie wyborczym od początku uznania niepodległości Panamy. Wówczas po raz pierwszy ustanowiono organ zarządzający wyborami, nazywając go Trybunałem Wyborczym (*Tribunal Electoral*), a w jego ramach utworzono Sąd Karny Wyborczy (*Jurisdicción Penal Electoral*). Trybunał Wyborczy został utworzony

jako podmiot niezależny od organów władzy wykonawczej i sądowniczej, posiadający wyłączne kompetencje w sprawach wyborczych, zintegrowany z trzema organami państwowymi, z których każdy mianował sędziego na okres dwunastu lat. W związku z tym za oficjalną datę utworzenia Trybunału Wyborczego w Panamie uznaje się 24 października 1956 r. W 1958 r., na mocy Ustawy nr 25 z 30 stycznia, zatwierdzono pierwszą ordynację wyborczą i uregulowano jurysdykcję karną w sprawach wyborczych, która ostatnio przyznana została Trybunałowi w reformie konstytucyjnej z 1956 r. Postanowiono, że prokuratura będzie działać w imieniu społeczeństwa za pośrednictwem Prokuratora Generalnego lub zastępcy Prokuratora Generalnego. W celu ustanowienia niezależności i autonomii finansowej Trybunału Wyborczego ustalono, że jego pozycje wydatków będą oddzielone od pozycji wydatków władzy wykonawczej i sądowniczej.

Po zamachu stanu w 1968 r. junta rządu tymczasowego (*Junta Provicional de Gobierno*) wydała Dekret Gabinetowy (*Decreto de Gabinete*) nr 214 z 1971 r., który powoływał komisję do reformy konstytucji z 1946 r. i ustalał statut Zgromadzenia Narodowego Reprezentantów Corregimiento (*Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento*) na wybory w 1972 r. W 1972 r., na mocy Dekretu Gabinetu nr 2 junty rządu tymczasowego, przyjęto Statut Wyborów Ludowych w 1972 r., aby wybrać pierwszych przedstawicieli corregimiento, a także, wśród innych postanowień, utworzono Prokuraturę Wyborczą w ramach Trybunału Wyborczego, na czele której stanął prokurator mianowany przez władzę wykonawczą, aby reprezentować interesy społeczeństwa we wszystkich sprawach podlegających jurysdykcji Trybunału, a także aby ścigać przestępstwa wyborcze.

Czwarta Konstytucja Polityczna, zatwierdzona w 1972 r. przez Narodowe Zgromadzenie Konstytucyjne, pod przewodnictwem gen. Omara Torrijosa Herrery, skróciła kadencję sędziów Trybunału Wyborczego do siedmiu lat, a tylko jeden z nich, mianowany przez Sąd Najwyższy, musiał być prawnikiem. Prokuratura Wyborcza została utworzona w randze konstytucyjnej, jako niezależny organ wspomagający Trybunał, którego funkcje określała ustawa.

W 1974 r., pod rządami prezydenta Demetrio Basilio Lakasa, wydano Ustawę nr 100 z 30 grudnia o reorganizacji rejestru cywilnego i utworzeniu go jako jednostki zależnej od Trybunału Wyborczego. Cztery lata później, 10 lutego 1978 r., pod tą samą administracją, reformując przepisy konstytucyjne, została wydana Ustawa nr 4, czyli Ustawa organiczna o Trybunale Wyborczym i Prokuraturze Wyborczej (*Ley Orgánica del Tribunal Electoral y de la Fiscalía Electoral*).

Kolejny pakiet reform Konstytucji został zatwierdzony w referendum z 24 kwietnia 1983 r. pod cywilną administracją prezydenta Ricardo de la Espriella Jr. i wojskową administracją generała Rubén Darío Paredesa. W sprawach wyborczych powołano Trybunał Wyborczy, którego zadaniem jest zagwarantowanie wolności, uczciwości i skuteczności wyborów powszechnych. Uznaje się, że posiada on własny majątek, prawo do zarządzania nim i konstytucyjnie

powierza się mu odpowiedzialność za cywilny rejestr osób. Trzech sędziów musi być prawnikami, ponieważ muszą oni spełniać te same wymagania, co sędziowie Sądu Najwyższego. W przepisach mających zastosowanie do Prokuratury Wyborczej wyjaśniono, że Prokurator Wyborczy będzie mianowany przez władzę wykonawczą, ale pod warunkiem zatwierdzenia przez władzę ustawodawczą<sup>7</sup>.

Oficjalna regulacja wyborów wywodzi się z Kodeksu Wyborczego, wydanego po raz pierwszy na mocy Ustawy nr 11 z 10 sierpnia 1983 r. o przyjęciu Kodeksu Wyborczego<sup>8</sup>. Dodatkowo ustawa ta zapewniała ochronę pracy osobom ubiegającym się o urząd z wyboru. Do dnia dzisiejszego ustawa ta była już kilkakrotnie zmieniana. Za administracji prezydenta Juana Carlosa Vareli, 9 marca 2016 r. została wydana Ustawa nr 5, czyli Prawo Organiczne Trybunału Wyborczego (*Ley Orgánica del Tribunal Electoral*), aktualizująca funkcje i rozszerzająca strukturę organizacyjną tej instytucji.

Formuła proporcjonalnej reprezentacji zaczęła być stosowana w Panamie w 1925 r. Metoda oparta na formule Hare'a była preferowana i utrzymała się do dziś w panamskim ustawodawstwie wyborczym, choć w różnych fazach historycznych ulegała zmianom, głównie w zakresie podziału mandatów według pozostałości.

W okresie od 1925 r. do 1988 r. panamska formuła wyborcza uległa pięciu modyfikacjom. Takie zmiany były częścią strategii grup rządzących, które chciały odnieść sukces wyborczy. Kilkakrotnie eliminowano podział według współczynnika i zakazano przyznawania więcej niż dwóch trzecich mandatów w okręgu wyborczym jednej partii, tak jak uczyniono to na przykład w 1926 r. Powrócono do podziału według współczynnika i obliczano pozostałe głosy na podstawie kandydatów, a nie list, tak jak w 1930 r. Eliminowano ograniczenie dotyczące zdobycia przez jedną partię więcej niż dwóch trzecich mandatów w okręgu wyborczym, tak jak w 1958 r. Pozostałe po podziale głosy były ponownie przydzielane na listy, a ilorazy były odejmowane od wyniku partii, które je uzyskały, jak to miało miejsce w 1983 r. Odjęto tylko półilorazy od partii, które uzyskały iloraz i uniemożliwiono partiom, które nie uzyskały ilorazów, udziału w podziale mandatów według pozostałych głosów, jak to miało miejsce w 1988 r.

W 1990 r. przyjęto w Panamie poliarchię, a formuła wyborcza uległa modyfikacji i do dnia dzisiejszego pozostaje w takiej samej postaci. Zlikwidowano przeszkodę wprowadzoną w 1988 r., zgodnie z którą partie polityczne, które nie

<sup>7</sup> Historia Electoral y Política de Panamá, <https://www.youtube.com/watch?v=eLD-hqLErEQ> [dostęp: 11.08.2021].

<sup>8</sup> Gaceta Oficial (1983); LEY 11 (De 10 de Agosto de 1983) Por el cual se adopta el Código Electoral de la República, Panamá, Asamblea Legislativa, 241pp. (1993); Gaceta Oficial LEY 17 (De 30 de junio de 1993) „Por la cual se hacen reformas al Código Electoral”, Panamá, Asamblea Legislativa, 53pp. (2006(a)); LEY No. 60 De 29 de diciembre de 2006 Que reforma el Código Electoral, Panamá, Asamblea Legislativa, 73pp. (2006(b)); Código Electoral de Panamá, Panamá, Gaceta Oficial, 117pp. (2017); Ley 29 de 29 de mayo de 2017, Que reforma el Código Electoral, Panamá, Asamblea Nacional, 68pp.

uzyskały reprezentacji przez iloraz, nie mogły uczestniczyć w podziale według pozostałości. Podobnie wyeliminowano odejmowanie tylko połowy ilorazu od list, które uzyskały iloraz lub połowę ilorazu w konkurencji o miejsca z reszt. Ponadto, mandaty zostały również ponownie przyznane w drodze reszt kandydatom, na których oddano najwięcej głosów, a nie na listy, którzy nie uzyskali mandatów w wyniku ilorazu lub pół ilorazu, niezależnie od partii, która ich nominowała, przy czym mandaty zostały przyznane w porządku malejącym według liczby głosów, a każdy kandydat otrzymał głosy wszystkich partii, które go nominowały<sup>9</sup>.

Formuła zastosowana w 1994, 1999 i 2004 r. do przeliczania głosów na mandaty w okręgach wielomandatowych była proporcjonalna, aczkolwiek o nieczystej proporcjonalności. Podział miejsc według pozostałości jest zwykłym podziałem większościowym, który faworyzuje większe partie, a w konsekwencji jest niekorzystny dla mniejszych partii. W tym sensie, w Zgromadzeniu Ustawodawczym, w którym, na przykład w 1999 r., 45 deputowanych miało zostać wybranych proporcjonalnie, tylko 29 zostało faktycznie przydzielonych według ściśle proporcjonalnej formuły. W 2004 r. z 51 deputowanych, którzy powinni być wybrani proporcjonalnie, tylko 37 zostało rzeczywiście wybranych w ten sposób. Konsekwencją zastosowania tej formuły jest fakt, że prawie 60% składu Zgromadzenia Ustawodawczego wybranego w 1999 r. stanowili ustawodawcy wybrani w systemie większościowym, podczas gdy w 2004 r. było to 52,6%.

Formuła wyborcza, według której głosy zostały przeliczone na mandaty w okręgach wielomandatowych w wyborach parlamentarnych w 2009 r., zaproponowana i niezatwierdzona pod koniec grudnia 2006 r. przez Narodowe Zgromadzenie Deputowanych, jest taka sama jak ta, która została zastosowana w 1988 r. Nowy art. 292 Kodeksu wyborczego przewiduje obliczenie ilorazu wyborczego, a jeśli do podziału pozostały mandaty, oblicza się pół iloraz, biorąc pod uwagę, że partie, które uzyskały iloraz wyborczy nie mogą uczestniczyć w podziale według półilorazu. Jeśli nadal pozostaną miejsca do obsadzenia, pozostałe miejsca zostają przydzielone kandydatom, na których oddano najwięcej głosów z list każdej partii, z uwzględnieniem faktu, że tylko partie, które uzyskały kwoty i półkwoty, będą uczestniczyć w tym podziale, po odjęciu połowy ilorazu od obu kwot dla każdego przydzielonego miejsca.

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

Najwyższym organem państwowym w Panamie odpowiedzialnym za przeprowadzenie wyborów w Republice Panamy jest Trybunał Wyborczy. Do pozostałych jego funkcji należy rejestrowanie ludności, identyfikacja i poświadczanie stanu cywilnego.

<sup>9</sup> I.I. Antinori Bolaños, La representación política en Panamá, Partidos políticos y sistema electoral <https://eprints.ucm.es/id/eprint/2184/1/T24768.pdf> [dostęp: 18.08.2021].

Trybunał jest organem niezależnym od władzy wykonawczej i sądowniczej. Został utworzony z inicjatywy byłych prezydentów Ricardo Ariasa Espinosa i Ernesto de la Guardia Jr, którzy w 1956 r. przyjęli reformę konstytucyjną przyznającą tej instytucji niezależność od organów państwowych. Wśród uprawnień Trybunału, poza organizacją wyborów, znalazł się proces identyfikacji i rejestracji, który wcześniej należał do kompetencji rejestru cywilnego (*Registro Civil*).

W celu zagwarantowania wolności, uczciwości i skuteczności wyborów powszechnych, ustanowiony został autonomiczny i niezależny sąd, zwany Trybunałem Wyborczym, który jest uznawany za posiadający osobowość prawną, własny majątek i prawo do zarządzania nim. Trybunał ten dokonuje wykładni i stosuje wyłącznie ordynację wyborczą, kieruje, nadzoruje i kontroluje akta stanu cywilnego, zgonów, naturalizacji oraz innych zdarzeń i czynności prawnych związanych ze stanem cywilnym osób, wydawanie dowodów osobistych i etapy procesu wyborczego<sup>10</sup>.

Trybunałowi przysługują, poza uprawnieniami przyznanymi mu w ustawach, uprawnienia, które wykonuje wyłącznie, tj. rejestracja urodzeń, małżeństw, zgonów, naturalizacji oraz innych zdarzeń i aktów prawnych związanych ze stanem cywilnym osób, a także dokonywanie odpowiednich adnotacji w odpowiednich rejestrach; wydawanie dowodów osobistych; regulowanie ordynacji wyborczej, jej interpretacja i stosowanie oraz rozpatrywanie sporów wynikających z jej stosowania.; karanie za wykroczenia i przestępstwa przeciwko wolności i uczciwości wyborów, zgodnie z prawem, gwarantując prawo do odwołania; organizowanie, kierowanie i nadzorowanie rejestru wyborców oraz rozstrzygnięcie wszelkich sporów, skarg i donosów, które mogą powstać w tym zakresie; mianowanie członków podmiotów wyborczych, w których zagwarantowana jest reprezentacja legalnie utworzonych partii politycznych; formułowanie swojego budżetu i terminowe przedkładanie go władzy wykonawczej w celu włączenia do projektu ogólnego budżetu państwa; rozpatrywanie wyłącznie odwołań i skarg wniesionych przeciwko orzeczeniom sądów karnych wyborczych i prokuratury. Od orzeczeń Trybunału Wyborczego w sprawach wyborczych można się odwołać tylko do niego i po dopełnieniu formalności prawnych są one ostateczne, nieodwołalne i wiążące. Od tych decyzji przysługuje jedynie skarga o stwierdzenie niekonstytucyjności. Dodatkowo wykonuje także zadania: sporządzania rejestru wyborców; przetwarzania akt wniosków o migrację i naturalizację; występowanie z inicjatywą ustawodawczą w sprawach należących do jego kompetencji.

<sup>10</sup> Art. 142 in capito Konstytucji: „*Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, se establece un tribunal autónomo e independiente, denominado Tribunal Electoral, al que se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Este Tribunal interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral, dirigirá, vigilará y fiscalizará la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral*”.

Trybunał Wyborczy wspiera swój projekt budżetu na wszystkich etapach. Ostatecznie zatwierdzony budżet ma zagwarantować mu środki finansowe niezbędne do realizacji jego celów. Budżet ten obejmuje wydatki operacyjne Trybunału Wyborczego i Biura Prokuratora Wyborczego, inwestycje i wydatki niezbędne do przeprowadzenia procesów wyborczych i innych konsultacji społecznych, a także subwencje dla partii politycznych i niezależnych kandydatów na stanowiska w wyborach powszechnych. W ciągu roku bezpośrednio poprzedzającego wybory powszechne i do końca okresu wyborczego, Trybunał Wyborczy jest kontrolowany przez Urząd Głównego Kontrolera Republiki (*Contraloría General de la República*) wyłącznie w drodze kontroli ex-post<sup>11</sup>.

#### 4. Skład, sposób powoływania członków

/ osoby delegowane przez inny organ państwowy, kadencja

Trybunał Wyborczy Panamy składa się z trzech sędziów, którzy są mianowani na kadencję dziesięcioletnią, ale rozłożoną w czasie w stosunku do każdego z nich. Sędziowie muszą spełniać te same wymogi, co sędziowie Najwyższego

---

<sup>11</sup> Art. 143 Konstytucji: „*El Tribunal Electoral tendrá, además de las que le confiere la Ley, las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los numerales 5, 7 y 10: 1. Efectuar las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y hacer las anotaciones procedentes en las respectivas inscripciones. 2. Expedir la cédula de identidad personal. 3. Reglamentar la Ley Electoral, interpretarla y aplicarla, y conocer de las controversias que origine su aplicación. 4. Sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio, de conformidad con la Ley, garantizando la doble instancia. 5. Levantar el Padrón Electoral. 6. Organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores y resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurrieren. 7. Tramitar los expedientes de las solicitudes de migración y naturalización. 8. Nombrar los miembros de las corporaciones electorales, en las cuales se deberá garantizar la representación de los partidos políticos legalmente constituidos. La Ley reglamentará esta materia. 9. Formular su presupuesto y remitirlo oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del Estado. El Tribunal Electoral sustentará, en todas las etapas, su proyecto de presupuesto. El presupuesto finalmente aprobado procurará garantizarle los fondos necesarios para el cumplimiento de sus fines. En dicho presupuesto se incorporarán los gastos de funcionamiento del Tribunal Electoral y de la Fiscalía General Electoral, las inversiones y los gastos necesarios para realizar los procesos electorales y las demás consultas populares, así como los subsidios a los partidos políticos y a los candidatos independientes a los puestos de elección popular. Durante el año inmediatamente anterior a las elecciones generales y hasta el cierre del periodo electoral, el Tribunal Electoral será fiscalizado por la Contraloría General de la República, solamente mediante el control posterior. 10. Ejercer iniciativa legislativa en las materias que son de su competencia. 11. Conocer privativamente de los recursos y acciones que se presenten en contra de las decisiones de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral. Las decisiones en materia electoral del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y, una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Contra estas decisiones solo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad”.*

Trybunału Sprawiedliwości. Zgodnie z Konstytucją nominacje sędziów Trybunału są dokonywane przez każdy z trzech organów władzy, po jednym każdy, tj. ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Odpowiednio to: Zgromadzenie Narodowe (*Asamblea Nacional*), Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości (*Corte Suprema de Justicia*) i władzę wykonawczą (*Órgano Ejecutivo*). W ten sam sposób wyznacza się zastępcę dla każdego sędziego<sup>12</sup>.

Celem Trybunału jest „osiągnięcie doskonałości w dziedzinie wyborów, rejestrów i identyfikacji poprzez edukację, szkolenia i stałe innowacje technologiczne, w celu zapewnienia skutecznych usług na rzecz poprawy demokracji i praw obywatelskich w państwie prawa”<sup>13</sup>.

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

Sędziowie Sądu Wyborczego i Prokurator Wyborczy ponoszą odpowiedzialność przed Najwyższym Trybunałem Sprawiedliwości za wykroczenia lub przestępstwa popełnione w związku z wykonywaniem swoich funkcji; mają do nich zastosowanie te same zakazy i prerogatywy, które Konstytucja ustanawia dla sędziów Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości<sup>14</sup>.

Sędziowie muszą spełniać te same wymogi, co sędziowie Najwyższego Trybunału Sprawiedliwości, czyli być Panamczykiem z urodzenia, ukończyć trzydzieści pięć lat, korzystać w pełni z praw obywatelskich i politycznych, posiadać dyplom ukończenia studiów prawniczych i zarejestrować swój dyplom w urzędzie określonym w ustawie, posiadać dziesięcioletnie doświadczenie w wykonywaniu zawodu prawnika, zajmować jakiegokolwiek stanowisko w sądownictwie, prokuraturze, Trybunale Wyborczym lub Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, które wymaga posiadania wyższego wykształcenia prawniczego, lub być profesorami prawa na uniwersytecie<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Art. 142 in fine Konstytucji: „*El Tribunal Electoral tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres Magistrados que reúnan los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, los cuales serán designados, en forma escalonada, para un periodo de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. Para cada principal se nombrará, de la misma forma, un suplente*”.

<sup>13</sup> <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/organizacion/mision-y-vision/> [dostęp: 10.08.2021].

<sup>14</sup> Art. 142 in fine Konstytucji: „*Los Magistrados del Tribunal Electoral y el Fiscal General Electoral son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, y les son aplicables las mismas prohibiciones y prerrogativas que establece esta Constitución para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia*”.

<sup>15</sup> Art. 204 Konstytucji: „*Para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere: 1. Ser panameño por nacimiento. 2. Haber cumplido treinta y cinco años de edad. 3. Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos. 4. Ser graduado en Derecho y haber inscrito el título universitario en la oficina que la Ley señale. 5. Haber completado un*

Osoba, która została skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne, nie może zajmować żadnego stanowiska w sądownictwie<sup>16</sup>. Sędziowie nie mogą pełnić żadnych innych funkcji publicznych, z wyjątkiem profesora wykładającego prawo w instytucjach szkolnictwa wyższego<sup>17</sup>.

Sędziowie są niezależni w wykonywaniu swoich funkcji i podlegają tylko Konstytucji i ustawom<sup>18</sup>. Nie mogą być pozbawiani, zawieszani ani przenoszeni w wykonywaniu obowiązków służbowych, z wyjątkiem przypadków i zgodnie z wymogami przewidzianymi w ustawie<sup>19</sup>. Urzędów sędziowskich nie można łączyć z żadną działalnością polityczną, z wyjątkiem głosowania w wyborach, wykonywaniem zawodu adwokata lub radcy prawnego, ani z żadną inną działalnością zarobkową, z wyjątkiem pracy na uniwersytecie<sup>20</sup>. Uposażenie i dodatki sędziów nie mogą być niższe niż ministrów<sup>21</sup>. Sędziowie nie mogą być zatrzymywani lub aresztowani z wyjątkiem pisemnego nakazu organu sądowego właściwego do ich sądenia<sup>22</sup>.

Zgodnie z przepisami Kodeksu Wyborczego (Código Electoral) urzędnicy państwowi, którzy zajmowali, w okresie sześciu miesięcy przed wyborami, stanowiska lub stanowiska równoważne, m.in. w Trybunale Wyborczym

---

*periodo de diez años durante el cual haya ejercido indistintamente la profesión de abogado, cualquier cargo del Órgano Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral o de la Defensoría del Pueblo que requiera título universitario en Derecho, o haber sido profesor de Derecho en un establecimiento de enseñanza universitaria. Se reconoce la validez de las credenciales para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, otorgadas de acuerdo con disposiciones constitucionales anteriores”.*

<sup>16</sup> Art. 205 Konstytucji: *„La persona que haya sido condenada por delito doloso, mediante sentencia ejecutoriada proferida por un tribunal de justicia, no podrá desempeñar cargo alguno en el Órgano Judicial”.*

<sup>17</sup> Art. 208 Konstytucji: *„Los Magistrados y Jueces principales no podrán desempeñar ningún otro cargo público, excepto el de profesor para la enseñanza del Derecho en establecimientos de educación universitaria”.*

<sup>18</sup> Art. 210 Konstytucji: *„Los Magistrados y Jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y no están sometidos más que a la Constitución y a la Ley; pero los inferiores están obligados a acatar y cumplir las decisiones que dicten sus superiores jerárquicos al revocar o reformar, en virtud de recursos legales, las resoluciones proferidas por aquellos”.*

<sup>19</sup> Art. 211 Konstytucji: *„Los Magistrados y los Jueces no serán depuestos ni suspendidos o trasladados en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la Ley”.*

<sup>20</sup> Art. 212 Konstytucji: *„Los cargos del Órgano Judicial son incompatibles con toda participación en la política, salvo la emisión del voto en las elecciones, con el ejercicio de la abogacía o del comercio y con cualquier otro cargo retribuido, excepto lo previsto en el artículo 208”.*

<sup>21</sup> Art. 213 in capito Konstytucji: *„Los sueldos y asignaciones de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia no serán inferiores a los de los Ministros de Estado”.*

<sup>22</sup> Art. 216 Konstytucji: *„Los Magistrados y Jueces no podrán ser detenidos ni arrestados sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad judicial competente para juzgarlos”.*



i Prokuraturze Wyborczej, nie mogą ubiegać się o urząd z wyboru<sup>23</sup>. Urzędnik państwowy, który zrezygnował ze stanowiska i został zwolniony ze swoich funkcji, nie ponosi odpowiedzialności karnej ani administracyjnej. Po złożeniu rezygnacji nie mogą oni zajmować żadnego innego stanowiska opłacanego ze środków publicznych aż do dnia wyborów powszechnych, chyba że powrócą do pracy zawodowej lub do pracy dydaktycznej, które wcześniej zajmowali. Kandydaci w prawyborach partii politycznych składają rezygnację w momencie ich nominacji<sup>24</sup>.

Każda kandydatura skutkuje dyskwalifikacją kandydata, podobnie jak przyjęcie odpowiedniego stanowiska po nominacji. Osoba, która kandyduje na stanowisko w wyborach powszechnych, nie może być mianowana ani sprawować żadnego z urzędów, które wskazuje Kodeks Wyborczy, dopóki pozostaje kandydatem. Samo zgłoszenie kandydata z naruszeniem tego zakazu pociąga za sobą wadę bezwzględnej nieważności, a stanowisko pozostaje nieobsadzone w sytuacji, gdy kandydat zostanie ogłoszony zwycięzcą, przy czym jest on zobowiązany, nawet w przypadku przegranej, do zwrotu otrzymanych wynagrodzeń. W takiej sytuacji, Trybunał Wyborczy przesyła odpowiednie akta do Biura Głównego Kontrolera Republiki w celu dokonania zwrotu wynagrodzeń otrzymanych od dnia, w którym kandydat miał zrezygnować z pełnienia funkcji publicznej do dnia wyborów<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Art. 30 Kodeksu Wyborczego: „*No son elegibles para cargos de elección popular los servidores públicos que hayan ejercido, en cualquier tiempo, desde seis meses antes de la elección, los cargos o cargos equivalentes siguientes: (...) 3. Funcionarios del Órgano Judicial, del Ministerio Público, del Tribunal Electoral y de la Fiscalía General Electoral y los magistrados del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas y del Tribunal Administrativo Tributario. (...)*”. No. 28422 Gaceta Oficial Digital, lunes 11 de diciembre de 2017, <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2017/12/Texto-Unico-Codigo-Electoral.pdf> [dostęp: 18.08.2021].

<sup>24</sup> Art. 30 in fine Kodeksu Wyborczego: „*El servidor público que en acatamiento de esta norma hubiera renunciado irrevocablemente a su cargo y cesado en sus funciones no incurrirá en responsabilidad penal o administrativa; por tal razón, deberá abandonar el cargo de manera inmediata. Esta renuncia se considera aceptada de pleno derecho. Los servidores públicos mencionados en este artículo, una vez hayan renunciado, no podrán ejercer ningún otro cargo dentro de la planilla del Estado hasta la fecha de las elecciones generales, salvo que regresen a su cargo público de carrera o de docencia, que ejercían previamente. En los casos antes señalados, los candidatos a las elecciones primarias de los partidos políticos deberán renunciar al momento de su postulación*”.

<sup>25</sup> Art. 31 Kodeksu Wyborczego: „*Toda postulación que viole lo dispuesto en el artículo anterior produce la inhabilidad del candidato. El mismo efecto producirá la aceptación del puesto respectivo, luego de postulado. A petición de parte, se podrá iniciar el procedimiento para la inhabilitación de los ciudadanos al amparo de lo dispuesto en el artículo anterior, cuando tenga conocimiento y las pruebas del caso, sin perjuicio del derecho de impugnar, el cual podrá ser ejercido por el fiscal general electoral y por quienes consideren que se han violado estas disposiciones. La persona que se postule como candidato a un puesto de elección popular no podrá ser designada ni ejercer, mientras mantenga su postulación, ninguno*

Urzędnikom państwowym zabrania się angażowania się w czasie godzin pracy w działalność propagandową i związaną z przynależnością partyjną oraz wykorzystywania autorytetu lub wpływu swojego stanowiska do służenia interesom konkretnych kandydatów w procesie wyborczym lub organizacji, które ich nominują. Zabrania się im również utrudniania swobodnego wykonywania działalności prozelitycznej lub wyborczej. Nie mogą wykorzystywać swojej władzy do zmuszania swoich podwładnych do prowadzenia działalności na rzecz lub przeciwko niektórym kandydatom lub partiom politycznym<sup>26</sup>.

Pracownicy Trybunału Wyborczego i Biura Prokuratora Wyborczego są bezstronni i nie mogą brać udziału w działaniach politycznych, z wyjątkiem oddawania głosów<sup>27</sup>.

## 6. Struktura wewnętrzna i organizacja działania

W ramach struktury Trybunału Wyborczego wyróżnia się jednostki odpowiedzialne oddzielnie za akta stanu cywilnego (*Dirección Nacional de Registro Civil*), dokumentów (*Dirección Nacional de Cedulación*) oraz wyborów (*Dirección Nacional de Organización Electoral*<sup>28</sup>).

Obecna podstawa prawna działania Krajowej Dyrekcji ds. Organizacji Wyborów zawarta jest w: Ustawie nr 5 z 9 marca 2016 r., czyli Ustawa organiczna Trybunału Wyborczego, dekrete nr 16 z 6 listopada 2002 r., który ustanawia Regulamin Wewnętrzny Trybunału Wyborczego oraz dekrete nr 4 z 14 lutego 2014 r., który zmienia i dodaje niektóre artykuły Regulaminu Wewnętrznego. Dyrekcja ta jest odpowiedzialna za organizację i realizację procesów wyborczych, takich jak wybory, referenda i plebiscyty. Do jej zadań należy również

---

*de los cargos señalados en el artículo anterior. La postulación de un candidato en violación de esta prohibición conlleva un vicio de nulidad absoluta y el cargo quedará vacante en caso de que el candidato fuera proclamado ganador, quedando obligado, aun en el evento de que pierda, a devolver los salarios percibidos. Una vez ejecutoriada la sentencia, el Tribunal Electoral remitirá el expediente correspondiente a la Contraloría General de la República, a fin de que tramite el reintegro de los salarios percibidos desde la fecha en que el candidato debía renunciar al cargo público hasta el día de la celebración de las elecciones”.*

<sup>26</sup> Art. 33 Kodeksu Wyborczego: „*Queda prohibido a los servidores públicos realizar actividades de propaganda y afiliación partidaria en su horario de servicio y utilizar la autoridad o influencia de sus cargos para servir a intereses de determinados candidatos en el proceso electoral o de las organizaciones que los postulen. A su vez, les está prohibido obstruir el libre ejercicio de las actividades proselitistas o electorales que se realicen conforme a este Código. Los servidores públicos no pueden valerse de su autoridad para que sus subalternos realicen actividades en beneficio o en contra de determinados candidatos o partidos políticos”.*

<sup>27</sup> Art. 34 Kodeksu Wyborczego: „*Los servidores del Tribunal Electoral y de la Fiscalía General Electoral serán imparciales y les está prohibida toda participación en la política, salvo la emisión del voto”.*

<sup>28</sup> <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2020/11/Estructura-Julio-2020-scaled.jpg> [dostęp: 20.08.2021].

prowadzenie i aktualizacja spisu wyborców, rejestracja członków partii politycznych, zmiany miejsca zamieszkania, tworzenie, likwidacja i przenoszenie lokali wyborczych, szkolenie urzędników wyborczych oraz Wyborcza Edukacja Obywatelska (*Educación Cívica Electoral*).

Do zadań Krajowej Dyrekcji ds. Organizacji Wyborczej należy:

- Organizowanie procesów wyborczych zwoływanych przez tę instytucję.
- Zaplanowanie sporządzenia spisu wyborców.
- Koordynacja z wszystkimi dyrekcjami regionalnymi w zakresie prowadzonych działań.
- Aktualizowanie kartografii wyborczej i bazy danych lokali wyborczych.
- Zapewnienie partiom politycznym możliwości rejestracji zwolenników w sposób określony w ordynacji wyborczej.
- Koordynowanie, we współpracy z Wyższą Dyrekcją (*Dirección Superior*), rejestracji i rezygnacji członków partii politycznych.
- Weryfikacja rejestracji i rezygnacji z wpisu partii politycznych w celu ich należytego rozpatrzenia.
- Aktualizowanie rejestru wyborców poprzez przetwarzanie zmian miejsca zamieszkania.

Krajowa Dyrekcja ds. Organizacji Wyborów jest podzielona na następujące jednostki administracyjne:

- Wydział Kartografii (*Departamento de Cartografía*)

Wydział Kartografii wspiera kierownictwo Krajowej Dyrekcji ds. Organizacji Wyborów poprzez przygotowywanie map i planów rozmieszczenia i geograficznego wytyczenia obwodów wyborczych oraz tworzenia, likwidacji i przenoszenia ośrodków wyborczych. Spełnia on następujące funkcje: Sporządzenie planów kartograficznych, które będą wykorzystywane podczas każdego wydarzenia konsultacji społecznych w ramach Trybunału Wyborczego; Sporządzenie map w podziale na obwody wyborcze i miasta dla lokalizacji ośrodków głosowania i lokali wyborczych; Projektowanie projektów graficznych, plakatów i grafik nawiązujących do komunikatów i ogłoszeń Trybunału Wyborczego; Utrzymywanie relacji i stałej komunikacji z National Geographic Institute „Tommy Guardia” w zakresie map i planów kartograficznych; Współpraca z innymi jednostkami administracyjnymi Trybunału Wyborczego, gdy te zwrócą się o specjalne wsparcie.

- Wydział Partii Politycznych (*Departamento de Partidos Políticos*)

Wydział Partii Politycznych prowadzi działalność związaną z rejestracją i zrzeczeniem się członkostwa w istniejących i powstających partiach politycznych oraz realizuje następujące zadania: planowanie, organizowanie i koordynowanie realizacji rocznego lub tymczasowego kalendarza rejestracji członków partii politycznych na poziomie krajowym; Otrzymywanie, przeglądanie i archiwizowanie różnych ksiąg rejestracyjnych partii politycznych z dyrekcji regionalnych; Przyjmowanie, przeglądanie i składanie do akt różnych ksiąg rezygnacji partii politycznych z dyrekcji regionalnych; Ustanowienie, za uprzednią zgodą

Wyższej Dyrekcji, niezbędnej polityki prywatności w odniesieniu do informacji dotyczących członków partii politycznych i ich rezygnacji; Sporządzanie tabel statystycznych dotyczących rejestracji i rezygnacji w utworzonych partiach politycznych i partiach w trakcie tworzenia; Przyjmowanie interesantów i przedstawicieli partii politycznych poszukujących informacji o partiach politycznych; Współpracuje z Krajową Dyrekcją ds. Organizacji Wyborów i partiami politycznymi; Do przetwarzania zaświadczeń o przynależności, braku przynależności i historii politycznej; Wszelkie inne obowiązki wyznaczone przez Krajową Dyrekcję ds. Organizacji Wyborów.

- Sekcja Weryfikacji i Analizy (*Sección de Verificación y Análisis*)

- Sekcja Archiwum (*Sección de Archivos de Libros*)

- Wydział Rejestracji Wyborców (*Departamento de Registro Electoral*)

Wydział Rejestru Wyborców koordynuje działania związane z opracowaniem i aktualizacją rejestru wyborców, pełniąc następujące funkcje: Opracowanie i wydanie wytycznych związanych z procesem aktualizacji i oczyszczania rejestru wyborców na poziomie krajowym; Stała koordynacja działań w zakresie administrowania i nadzoru nad rejestrem wyborców z Dyrekcją ds. Identyfikacji, Rejestru Cywilnego i Informatyki; Kierowanie, wykonywanie i koordynowanie procesu szkolenia struktury operacyjnej w zakresie administrowania i przetwarzania zmian miejsca zamieszkania na szczeblu krajowym; Rozprowadzenie na szczeblu krajowym dokumentów, które mają być przetwarzane w ramach aktualizacji rejestru wyborców (formularze zmiany miejsca zamieszkania, arkusze badawcze itp.); Nadzorowanie procesu rejestrowania zmiany miejsca zamieszkania, a także analizowanie, przetwarzanie i wnioskowanie o korektę pominięć w rejestrze wyborców i bazie danych; Zaprojektowanie i prowadzenie ewidencji formularzy zmiany miejsca zamieszkania w centrach przyjmowania i przechowywania regionalnych organizacji wyborczych na szczeblu krajowym; Przygotowywanie raportów statystycznych dotyczących ruchu w rejestrze wyborców; Rozpatrywanie wniosków dotyczących miejsca zamieszkania wyborców od zainteresowanych stron (zaświadczenia o miejscu zamieszkania wyborców); Rozpatrywanie i śledzenie wniosków o pozbawienie praw wyborczych, składanych przez sądy powszechne i karne sądy wyborcze.

- Sekcja porad prawnych (*Sección de Asesoría Legal*)

Sekcja Doradztwa Prawnego jest odpowiedzialna za zapewnienie wsparcia i doradztwa w zakresie aspektów prawnych wszystkim jednostkom administracyjnym wchodzącym w skład Krajowej Dyrekcji ds. Organizacji Wyborów. Ponadto rozpatruje skargi obywateli dotyczące fałszywych rezygnacji lub rejestracji w partiach politycznych.

- Sekcja Kontroli Jakości (*Sección de Control de Calidad*)

Główne jej zadania to: Utrzymanie Systemu Zarządzania Jakością Krajowego Dyrektoriatu Organizacji Wyborczych oraz ciągłe doskonalenie jego skuteczności zgodnie z wymaganiami Międzynarodowej Normy ISO 9001:2008; Przeanalizowanie procesów wymaganych dla Systemu Zarządzania Jakością i jego

wdrożenia w całej organizacji; Wsparcie w określeniu kryteriów i metod niezbędnych do zapewnienia skuteczności zarówno działania, jak i kontroli procesów; Wykonywanie monitorowania, pomiarów, tam gdzie ma to zastosowanie, oraz analiz procesów operacyjnych poprzez programy audytów jakości i plany wdrożeniowe zgodnie z parametrami ustalonymi przez normę. Jak również działania niezbędne do osiągnięcia zaplanowanych rezultatów; Koordynowanie, wraz z różnymi jednostkami administracyjnymi (właścicielami procesów) i dyrekcjami regionalnymi Organizacji Wyborczej, planowania szkoleń w zakresie usprawnień i innowacji w procedurach, ukierunkowanych na politykę zarządzania jakością w służbie; Realizacja planów opracowanych na podstawie ulepszeń i innowacji wprowadzonych w biurach regionalnych i okręgowych na poziomie krajowym, ustalenie wytycznych i procedur, które należy stosować, we współpracy z właścicielami procesów.

- Sekcja personalna (*Sección de Personal*)

Sekcja ta zajmuje się prowadzeniem ewidencji obecności, urlopów, czasu wolnego, urlopów wyrównawczych, itp. oraz ich należnym naliczaniem, w odniesieniu do pracowników Dyrekcji Narodowej i dyrekcji regionalnych. Pełni również funkcję łącznika między Dyrekcją Zasobów Ludzkich a pracownikami tej dyrekcji. Prowadzi zaktualizowane akta wszystkich urzędników, a także zajmuje się kontrolą i zarządzaniem listami tymczasowych urzędników wyborczych i pracowników partii politycznych.

- Sekcja budżetu (*Sección de Presupuesto*)

Jest odpowiedzialna za składanie zamówień zakupu. Jest odpowiedzialna za koszty podróży Dyrekcji i niektórych biur regionalnych. Sporządzanie budżetu zwykłego i nadzwyczajnego w przypadku wydarzeń wyborczych. Prowadzenie ewidencji materiałów i sprzętu dla biur regionalnych i Dyrekcji Krajowej. Przyjmowanie materiałów i mebli do wszystkich biur oraz wszelkie inne działania związane z budżetem i przechowywaniem materiałów.

- Dyrekcje regionalne (*Direcciones regionales*)

## 7. Organy dodatkowe, pomocnicze, terenowe

Organy wyborcze, które w systemie prawa panamskiego zostały nazwane korporacjami wyborczymi, to: Trybunał Wyborczy, Krajowa Rada Skrutacyjna (*Junta Nacional de Escrutinio*), Rady Skrutacyjne Obwodów Wyborczych (*Juntas de Escrutinio de Circuitos Electorales*), Rady Skrutacyjne Okręgów Wyborczych (*Juntas de Escrutinio de Circuitos Electorales*) w przypadku wyborów na radnych, Gminne Rady Skrutacyjne (*Juntas Comunales de Escrutinio*) i Komisje Wyborcze (*Mesas de Votación*), właściwe na terenie całego kraju, w obwodzie wyborczym, w okręgu wyborczym, w gminie lub w lokalu wyborczym<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Art. 145 Kodeksu Wyborczego: „*Son corporaciones electorales, para los efectos de este Código, además del Tribunal Electoral, la Junta Nacional de Escrutinio, las Juntas*

Z kolei w terenie, zadaniem Regionalnych Dyrekcji ds. Organizacji Wyborów jest stosowanie się do instrukcji wydanych przez Dyрекcję Krajową i bycie gwarantem realizacji procesów wyborczych, zapewnienie sprawnego przebiegu procesu, organizacji, nadzoru i przejrzystości oraz promowanie zmian w kierunku kultury demokratycznej. Dyrekcje regionalne realizują plany i programy w zakresie politycznych spraw wyborczych organizowane przez Krajową Dyrekcję Organizacji Wyborczych. Są one z kolei podzielone na biura okręgowe, a ich funkcje związane są z ułatwianiem procedur trzech dyrekcji merytorycznych Trybunału Wyborczego, na poziomie okręgów i corregimiento: Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Darién, Herrera, Los Santos, Panamá Centro, Panamá Oeste, San Miguelito, Panamá Este, Arraiján, Veraguas i Guna Yala.

W ramach Trybunału Wyborczego utworzona została jako stały organ konsultacyjny Krajowa Rada Partii Politycznych (*Consejo Nacional de Partidos Políticos*). Przewodniczy jej jeden z trzech sędziów Trybunału Wyborczego, a jej dyrektor wykonawczy pełni funkcję sekretarza Rady, do którego szczególnych obowiązków należy zwoływanie członków, przesyłanie im odpowiedniej dokumentacji, sporządzanie protokołów, prowadzenie korespondencji i monitorowanie uzgodnionych kwestii. Organ ten składa się z jednego głównego przedstawiciela i dwóch zastępców z każdej ukonstytuowanej partii politycznej, mianowanych przez prawnego przedstawiciela partii. Krajowa Rada Partii Politycznych jest zwoływana przez Trybunał Wyborczy lub przez dwie trzecie jej członków. Porządek obrad jest przesyłany przez sekretarza rady zarówno głównemu przedstawicielowi, jak i jego zastępcy z co najmniej tygodniowym wyprzedzeniem. Na posiedzeniach tylko główny obecny członek ma prawo do przemawiania i głosowania. Członkowie zastępczy mają prawo do zabierania głosu i głosowania, gdy działają w charakterze członka głównego pod jego nieobecność. Posiedzenia Krajowej Rady Partii Politycznych odbywają się w trybie zwyczajnym w drugi wtorek każdego miesiąca, a ich przebieg jest protokołowany przez sekretarza Rady. Krajowa Rada Partii Politycznych jest zwoływana w celu odbycia sesji nadzwyczajnych przez Trybunał Wyborczy lub przez dwie trzecie jej członków, w drodze pisemnego zawiadomienia, przekazanego z co najmniej 48-godzinnym wyprzedzeniem. Krajowa Rada Partii Politycznych rozpatruje wszystkie sprawy przedłożone jej przez Trybunał Wyborczy oraz sprawy zgłoszone przez jej członków.

Uznaje się Obywatelskie Forum ds. Reformy Wyborczej (*Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales*) za stały organ doradczy Trybunału Wyborczego.

---

*de Escrutinio de Circuitos Electorales, las Juntas Distritoriales de Escrutinio donde exista elección para concejales, las Juntas Comunales de Escrutinio y las Mesas de Votación, con jurisdicción en toda la República, en el circuito electoral, en el distrito, en el corregimiento o en la mesa de votación”.*

Forum jest zwoływane w trakcie procesu konsultacyjnego Trybunału dotyczącego reformy ordynacji wyborczej oraz w każdym przypadku, gdy Trybunał uzna to za stosowne<sup>30</sup>.

Za stałe organy doradcze Trybunału Wyborczego uznaje się Krajowe Forum Młodzieży Partii Politycznych (*Juventudes de Partidos Políticos*) i Krajowe Forum Kobiet Partii Politycznych (*Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos*)<sup>31</sup>.

Utworzona została Krajowa Komisja ds. Reformy Wyborczej (*Comisión Nacional de Reformas Electorales*) jako stały organ doradczy Trybunału Wyborczego, w celu wspierania go w przygotowywaniu co pięć lat projektu ustawy, mającej na celu dalsze udoskonalenie Kodeksu. Krajowa Komisja ds. Reformy Wyborczej składa się z członków posiadających prawo zabierania głosu i głosowania. Prawo do zabierania głosu mają wyłącznie inne podmioty, które zgłoszą się do Trybunału Wyborczego, na podstawie przepisów, które zostaną wydane w celu funkcjonowania Komisji. Komisja jest zwoływana na podstawie dekretu Trybunału Wyborczego, a każdy jej członek obejmuje jednego głównego reprezentanta i dwóch zastępców, przy zapewnieniu reprezentacji płci. Regulamin wewnętrzny i wszystkie decyzje Komisji są zatwierdzane większością głosów<sup>32</sup>.

W celu wzmocnienia przejrzystości, wolności, uczciwości i skuteczności procesu wyborczego ustanowiona została również instytucja krajowego i międzynarodowego obserwatora wyborów, którego działalność reguluje Trybunał Wyborczy<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Art. 127 Kodeksu Wyborczego: „*Se reconocen el Foro Nacional de Juventudes de Partidos Políticos y el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos como organismos de consulta permanente del Tribunal Electoral, según lo reglamento*”.

<sup>31</sup> Art. 126 Kodeksu Wyborczego: „*Se reconoce el Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales como organismo de consulta permanente del Tribunal Electoral, según lo reglamento. El Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales será convocado durante los procesos de consulta del Tribunal Electoral para las reformas al Código Electoral y cuando este lo estime conveniente*”.

<sup>32</sup> Art. 128 Kodeksu Wyborczego: „*Se crea la Comisión Nacional de Reformas Electorales como organismo de consulta permanente del Tribunal Electoral, con el fin de asistirlo en la preparación de un proyecto de ley, cada cinco años, para seguir perfeccionando este Código. La Comisión Nacional de Reformas Electorales estará integrada por miembros con derecho a voz y voto. Otras entidades que se registren ante el Tribunal Electoral, con fundamento en el reglamento que se dicte para el funcionamiento de la Comisión, tendrán derecho a voz solamente. La Comisión será convocada por decreto del Tribunal Electoral y cada integrante deberá acreditar un principal y dos suplentes, asegurando la representatividad por género. El reglamento interno y todas las decisiones de la Comisión serán aprobados por mayoría de votos*”.

<sup>33</sup> Art. 129 Kodeksu Wyborczego: „*Con la finalidad de fortalecer la transparencia, libertad, honradez y eficacia del proceso electoral, se instituye la figura del observador electoral nacional e internacional, que será reglamentada por el Tribunal Electoral*”.

Przy Trybunale Wyborczym działa Prokuratura Wyborcza (*Fiscalía Electoral*) właściwa dla całego kraju, której zwierzchnikiem jest Prokurator Wyborczy (*Fiscal Electoral*)<sup>34</sup>. Prokuratura Wyborcza jest niezależnym organem śledczym, działającym przy Trybunale Wyborczym. Została ona utworzona na mocy Dekretu Gabinetu Ministrów nr 2 z 1972 r. Organ ten składa się z sekretarza, głównego urzędnika, urzędnika i pełnomocnika do spraw akredytacji, którzy są swobodnie powoływani i odwoływani przez Prokuratora Wyborczego<sup>35</sup>.

W celu zagwarantowania zasady dwuinstancyjności wymaganej przez międzynarodowe konwencje praw człowieka, na mocy Ustawy nr 60 z dnia 17 grudnia 2002 r. utworzono wyborcze sądy karne (*Juzgados Penales Electorales*). Sądy te podzielone są według właściwości terytorialnej na agencje śledcze, które prowadzą dochodzenia w sprawie przestępstw wyborczych określonych w kodeksie wyborczym, gdzie składane są skargi wyborcze. Kategorie przestępstw wyborczych, które są ścigane to: przestępstwa przeciwko wolności głosowania, przestępstwa przeciwko uczciwości wyborczej, przestępstwa przeciwko skuteczności głosowania, przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości w sprawach wyborczych. W strukturze personelu każdego biura jurysdykcyjnego znajduje się sędzia karny wyborczy, urzędnik sądowy, starszy oficer, osoba, którą zawiadamia się o popełnieniu przestępstw i pracownik fizyczny. Wyborcze sądy karne należą do jurysdykcji specjalnej. Ich zadaniem jest wymierzanie sprawiedliwości na podstawie mandatu prawnego dla dobra społeczeństwa, aby rozstrzygać sprawy karne wyborcze w sposób przejrzysty, publiczny, wolny, nieprzerwany, sprawiedliwy i zgodny z prawem<sup>36</sup>. Ustawa nr 60 z dnia 17 grudnia 2002 r. stanowi, że od 2003 r. będą istniały sądy pierwszej instancji w zakresie sądownictwa karnego wyborczego. W związku z tym utworzono trzy sądy rejonowe i uregulowano ich funkcjonowanie. Dekret nr 12 z dnia 16 lipca 2007 r. dokonał reorganizacji sądownictwa karnego wyborczego i utworzył Drugi Sąd Karny Wyborczy w ramach Pierwszego Okręgu Sądowego. Dekret nr 28 z 19 września 2003 r. reguluje funkcjonowanie sądów tego rodzaju.

<sup>34</sup> Art. 29 Dekretu Gabinetu Ministrów nr 2 z 1972 r.: „*En el Tribunal Electoral, funcionará una Fiscalía Electoral con jurisdicción en toda la República, cuyo titular se denominará Fiscal Electoral*”.

<sup>35</sup> Art. 31 Dekretu Gabinetu Ministrów nr 2 z 1972 r.: „*La Fiscalía Electoral dispondrá de un Secretario, un Oficial Mayor, un Escribiente y un Citador, que serán de libre nombramiento y remoción por el Fiscal Electoral*”; <https://fiscalia-electoral.gob.pa/> (10.08.2021); [https://fiscalia-electoral.gob.pa/?page\\_id=2526](https://fiscalia-electoral.gob.pa/?page_id=2526) [dostęp: 10.08.2021].

<sup>36</sup> <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/organizacion/juzgados-penales-electorales/> (18.08.2021); H. Mella Carpanetti, *La Fiscalía General Electoral de Panamá como organismo electoral reconocido y la jurisdicción penal electoral panameña*, „Derecho electoral” n. 23/2017, s. 171-190.



## 8. Kompetencje, funkcje, obowiązki i podziały funkcjonalne między instytucjami wyborczymi. Usprawnienia działań w zakresie zapewnienia uczciwości procesu wyborczego

Do uprawnień Trybunału należy: kierowanie i nadzorowanie rejestracji zdarzeń życiowych i czynności prawnych związanych ze stanem cywilnym osób; zapewnienie dokładnej identyfikacji osób zarejestrowanych w instytucji; gwarancja wolności, uczciwości i skuteczności wyborów powszechnych; gwarancja tego, że partie polityczne i swobodnie nominowani kandydaci są wyrazem pluralizmu politycznego w celu poprawy demokracji; gwarancja udziału w życiu politycznym partii politycznych i swobodnie nominowanych kandydatów; wykonywanie wyborczego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych zgodnie z przepisami prawa; stała poprawa świadczonych usług, wspierana przez decentralizację oraz wykorzystanie niezawodnych i skutecznych technologii, przyczyniająca się do edukacji, uczestnictwa obywatelskiego i wyborczego oraz wzmocnienia naszej demokracji, w celu pozostawienia przyszłym pokoleniom spuścizny w postaci lepszego kraju.

Wydodrębnienie w ramach struktury Trybunału Krajowej Dyrekcji ds. Organizacji Wyborów pozwoliło na instytucjonalny podział szerokiego obszaru działań tego podmiotu. W kontekście współdziałania Trybunału z Prokuraturą Wyborczą, należy podkreślić, że Prokuratura ta pozostaje w ramach organów śledczych. Z tego powodu działania przez nią podejmowane muszą być podporządkowane zasadom procedury karnej, tj. zasadzie oficjalności, zasadzie bezstronności, zasadzie legalności.

Misją organów ścigania w obszarze prawa wyborczego jest zapewnienie sprawiedliwości wyborczej poprzez dochodzenia i działania zgodne z zasadami prawnymi i konstytucyjnymi, w celu zapobiegania i zwalczania przestępstw i wykroczeń wyborczych. Na mocy tych zasady Prokurator Wyborczy jest uprawniony do promowania i wykonywania działań w zakresie prawa wyborczego, zgodnie z zasadami i uprawnieniami nadanymi mu przez system proceduralny, bez konieczności składania skargi. Swoje funkcje musi wykonywać w interesie prawa, a nie w swoim osobistym.

Zgodnie z konstytucyjnym mandatem, Prokurator Wyborczy jest urzędnikiem wysokiego szczebla, porównywalnym z sędziami Sądu Najwyższego i Trybunału Wyborczego, a ze względu na pełnione funkcje jest również porównywalny z Prokuratorem Generalnym (*Procurador General de la Nación*)<sup>37</sup>, który prowadzi dochodzenia w sprawach przestępstw oraz z Biurem Prokuratora Generalnego Administracji (*Procuraduría de la Administración*), gdy wydaje obiektywną opinię na temat wyborczych procesów administracyjnych. Prokurator Wyborczy jest mianowany przez władzę wykonawczą<sup>38</sup>, po uzyskaniu zgody

<sup>37</sup> Art. 36 Dekretu Gabinetu Ministrów nr 2 z 1972 r.: „*El Fiscal electoral tendrá las mismas incompatibilidades y prerrogativas que los Agentes del Ministerio Público*”.

<sup>38</sup> Art. 32 „*El Fiscal Electoral y su suplente serán nombrados por el Órgano Ejecutivo*”.

władzy ustawodawczej, na okres dziesięciu lat; spełniając te same wymogi, co sędzia Sądu Najwyższego i podlegając tym samym ograniczeniom, tj. musi mieć ukończone 30 lat, posiadać dyplom ukończenia studiów prawniczych oraz świadectwo kompetencji wydane przez Sąd Najwyższy<sup>39</sup>. Jego funkcje to: gwarantowanie praw politycznych obywateli; nadzorowanie oficjalnego postępowania urzędników publicznych w zakresie praw i obowiązków politycznych i wyborczych; ściganie przestępstw wyborczych i naruszeń prawa wyborczego; wykonywanie innych funkcji, które mogą być przewidziane przez prawo<sup>40</sup>.

Trzeba podkreślić, że organy te funkcjonują w celu zagwarantowania poszanowania demokracji, wypełniając ważne zadanie monitorowania i nadzorowania przejrzystości wyborów przeprowadzanych w Panamie, zapewniając, że są one odzwierciedleniem wolnej, spontanicznej i autentycznej woli obywateli. Ich rolą jest ściganie przestępstw wyborczych poprzez wnoszenie skarg wynikających z tych przestępstw do Trybunału Wyborczego i jego wydziałów. W związku z tym, Prokurator Wyborczy przeprowadza wszelkie czynności dochodzeniowe niezbędne do zbadania czynów karalnych i odpowiedzialności ich sprawców, posiadając takie same uprawnienia, jakie przysługują pracownikom Prokuratury<sup>41</sup>.

Z kolei utworzenie podmiotów odpowiedzialnych w zakresie organizacji wyborów w terenie pozwala na bardziej skuteczną działalność organu, w tym także w zakresie przekazywania informacji obywatelom.

Urzędy Trybunału Wyborczego, na wszystkich szczeblach i we wszystkich jednostkach organizacyjnych, powinny, w miarę możliwości, działać oddzielnie

---

<sup>39</sup> Art. 30 Dekretu Gabinetu Ministrów nr 2 z 1972 r.: „*Para ser Fiscal Electoral o Suplente, se requerirá haber cumplido treinta (30) años de edad, tener diploma de Derecho y certificado de idoneidad expedido por la Corte Suprema de Justicia*”.

<sup>40</sup> Art. 144 Konstytucji: „*La Fiscalía General Electoral es una agencia de instrucción independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral, que tendrá derecho a administrar su Presupuesto. El Fiscal General Electoral será nombrado por el Órgano Ejecutivo sujeto a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de diez años; deberá llenar los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y tendrá iguales restricciones. Sus funciones son: 1. Salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos. 2. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos en lo que respecta a los derechos y deberes políticos electorales. 3. Perseguir los delitos y contravenciones electorales. 4. Ejercer las demás funciones que señale la Ley*”.

<sup>41</sup> Art. 33 Dekretu Gabinetu Ministrów nr 2 z 1972 r.: „*Son atribuciones del Fiscal Electoral: a) Representar los intereses de la sociedad en todos los asuntos de conocimiento del Tribunal Electoral y emitir concepto en cualquier queja o recurso que se tramite ante dicha corporación; b) Perseguir los delitos electorales mediante el ejercicio de las acciones derivadas de los mismos ante el Tribunal Electoral y sus dependencias. En consecuencia, el Fiscal Electoral realizará todas las diligencias de instrucción necesarias para investigar los hechos punibles y la responsabilidad de los autores con iguales facultades que las inherentes a los Agentes del Ministerio Público. Terminada la acción sumarial, el Fiscal Electoral la remitirá con su concepto al Tribunal Electoral*”.

od innych urzędów publicznych, tak aby pracownicy Trybunału Wyborczego nie podlegali wpływom lub naciskom innych urzędników państwowych<sup>42</sup>.

## 9. Finansowanie i jego kontrola

Zgodnie z art. 142 Konstytucji, Trybunał Wyborczy jest upoważniony do ustalania kosztów świadczonych przez siebie usług oraz do zarządzania funduszami, które pobiera oraz tymi, które muszą być mu udostępnione przez Władzę Wykonawczą, zgodnie z Ogólną Ustawą Budżetową Państwa (*Ley de Presupuesto General del Estado*) i które są przyznawane Trybunałowi Wyborczemu co miesiąc, w zależności od jego potrzeb<sup>43</sup>. Mienie i zasoby państwowe nie mogą być wykorzystywane na rzecz lub przeciwko konkretnym kandydatom lub partiom politycznym, chyba że, przy zachowaniu zostaną one przeznaczone do zgodnego z prawem działania w zakresie prawa wyborczego<sup>44</sup>.

Wynagrodzenie i wydatki Prokuratora Wyborczego i jego podwładnych ustala Rada Gabinetowa (*Consejo de Gabinete*)<sup>45</sup>. Pozycje budżetowe niezbędne dla funkcjonowania Prokuratury Wyborczej są włączone do środków przyznanych Trybunałowi Wyborczemu<sup>46</sup>.

Partie polityczne mają prawo do otrzymania funduszy państwowych zgodnie z rozdziałem przepisami Kodeksu Wyborczego<sup>47</sup>. Państwo uczestniczy w wydatkach ponoszonych przez partie polityczne i pozapartyjnie nominowanych kandydatów w wewnętrznych procesach wyborczych dotyczących nominacji

---

<sup>42</sup> Art. 32 Kodeksu Wyborczego: „*Las oficinas del Tribunal Electoral, en todos sus niveles y dependencias, funcionarán, en lo posible, separadamente de otras oficinas públicas, de modo que los servidores del Tribunal Electoral no estén sometidos a las influencias o presiones de otros funcionarios oficiales*”.

<sup>43</sup> Art. 134 Kodeksu Wyborczego: „*En virtud de la autonomía que le otorga el artículo 142 de la Constitución Política, el Tribunal Electoral está autorizado para establecer el costo de los servicios que presta y para administrar los fondos que recauda y los que el Órgano Ejecutivo deba poner a su disposición, de acuerdo con la Ley de Presupuesto General del Estado, los cuales serán asignados al Tribunal Electoral mensualmente, según sus necesidades*”.

<sup>44</sup> Art. 35 Kodeksu Wyborczego: „*Los bienes y recursos del Estado no pueden utilizarse en beneficio o en contra de determinados candidatos o partidos políticos, salvo que, en igualdad de condiciones, se destinen a uso electoral legítimo*”.

<sup>45</sup> Art. 199 Konstytucji: „*El Consejo de Gabinete es la reunión del Presidente de la República, quien lo presidirá, o del Encargado de la Presidencia, con el Vicepresidente de la República y los Ministros de Estado*”.

<sup>46</sup> Art. 35 Dekretu Gabinetu Ministrów nr 2 z 1972 r.: „*Los sueldos y gastos de representación del Fiscal Electoral y de sus Subalternos serán fijados por el Consejo de Gabinete. Las partidas presupuestarias necesarias para el funcionamiento de la Fiscalía Electoral quedarán incluidas en las que se asignen al Tribunal Electoral*”.

<sup>47</sup> Art. 102 Kodeksu Wyborczego: „*Los partidos políticos son asociaciones con personería jurídica y, en tal condición, tienen los derechos siguientes: Recibir el financiamiento del Estado de conformidad con el Capítulo I del Título V de este Código*”.

i w wyborach powszechnych<sup>48</sup>. Dla każdego wyborów powszechnych, w budżecie Trybunału Wyborczego na rok bezpośrednio poprzedzający wybory zatwierdza się środki odpowiadające 1% bieżącego dochodu przewidzianego w budżecie Rządu. Kwota ta jest wydatkowana na rzecz Trybunału Wyborczego w następujący sposób: w styczniu roku wyborczego, w roku przedwyborczym; w roku wyborczym, w pierwszej połowie pierwszego roku powyborczego; w kolejnych czterech latach, po wyborach, druga połowa bieżącej kwoty plus pierwsza połowa następnej transzy<sup>49</sup>. Niewydane salda finansowania publicznego z grudnia każdego roku budżetowego podlegają rezerwie budżetowej Ministerstwa Gospodarki i Finansów (*Ministerio de Economía y Finanzas*) i mogą być wydatkowane do kwietnia następnego roku<sup>50</sup>. Partie polityczne i kandydaci niezależni mogą otrzymać dofinansowanie, pod warunkiem, że nie później niż w ciągu trzydziestu dni kalendarzowych od otwarcia procesu wyborczego, powiadomią Trybunał Wyborczy o zamiarze uczestnictwa w procesie wyborczym i otrzymaniu dofinansowania ze strony państwa<sup>51</sup>. W przypadku rezygnacji z nominacji, kandydat nie otrzymuje środków publicznych, a w przypadku rezygnacji już po przekazaniu środków publicznych, zobowiązany jest do ich zwrotu. Z kolei jeżeli pieniądze nie zostaną zwrócone do Trybunału Wyborczego w ciągu trzydziestu dni kalendarzowych, odpowiednie akta przesyła się do Biura Głównego Kontrolera Republiki w celu przeprowadzenia procedury zwrotu otrzymanej kwoty<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Art. 189 Kodeksu Wyborczego: „*En desarrollo de lo que establece el precepto constitucional, el Estado contribuirá a los gastos en que incurran los partidos políticos y los candidatos por libre postulación en los procesos electorales internos de postulaciones y en las elecciones generales, de conformidad con lo dispuesto en este Código*”.

<sup>49</sup> Szczegółowe zasady podziału środków finansowych przez Trybunał Wyborczy znajdują się w art. 193 Kodeksu Wyborczego.

<sup>50</sup> Art. 190 Kodeksu Wyborczego: „*Para efectos de los fines del artículo anterior, para cada elección general se aprobará en el Presupuesto del Tribunal Electoral, correspondiente al año inmediatamente anterior al de las elecciones, una partida equivalente al 1 % de los ingresos corrientes presupuestados para el Gobierno Central. Esta suma será desembolsada al Tribunal Electoral, así: 1. En el mes de enero del año de las elecciones, el preelectoral. 2. En el año de las elecciones, el primer semestre de la primera anualidad del poselectoral. 3. En los siguientes cuatro años, después de las elecciones, el segundo semestre de la anualidad corriente más el primero de la siguiente anualidad. Los saldos no desembolsados del financiamiento público al mes de diciembre de cada año fiscal serán objeto de reserva presupuestaria por el Ministerio de Economía y Finanzas y podrán ser desembolsados hasta el mes de abril del año siguiente*”.

<sup>51</sup> Art. 191 Kodeksu Wyborczego: „*Para que los partidos políticos y los candidatos por libre postulación tengan derecho a recibir la contribución de que trata el artículo 189, es necesario que, a más tardar treinta días calendario después de la apertura del proceso electoral, comuniquen al Tribunal Electoral su intención de participar en dicho proceso y de recibir la contribución del Estado*”.

<sup>52</sup> Art. 192 Kodeksu Wyborczego: „*En caso de renuncia de la postulación en firme de una candidatura por libre postulación, el candidato no recibirá el financiamiento público y, si renuncia posteriormente a la entrega del cheque del financiamiento público, deberá*

Trybunał Wyborczy reguluje, nadzoruje i kontroluje zarządzanie finansowaniem publicznym ustanowionym w celu zapewnienia skuteczności jego działalności w zakresie procesu wyborczego. Z przyznanych mu kwot można opłacić jedynie wynagrodzenia i usługi specjalistyczne do wysokości 50%. Z kolei, w wypadku wypłaty wynagrodzeń lub indywidualnych honorariów, maksymalna dozwolona kwota wynosi do dziesięciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę<sup>53</sup>.

Zważywszy na obowiązek zagwarantowania na listach wyborczych co najmniej 50% miejsc dla kobiet, partie muszą przestrzegać ustalonej minimalnej liczby kandydatów na stanowiska wybieralne i w proporcjach, w jakich mogą być oni wybierani. Wszelkie listy, które nie spełniają tych wymogów, nie zostaną dopuszczone<sup>54</sup>. Kwota publicznego finansowania wyborów przeznaczona na wyłączne potrzeby kobiet jest koordynowana przez Sekretariat ds. Kobiet (*Secretaría de la Mujer*) lub jego odpowiednik w każdej partii politycznej. Partie polityczne opracowują i przedkładają do zatwierdzenia Trybunałowi Wyborczemu roczne plany szkoleń. W odniesieniu do kobiet, plany są sporządzane przez Sekretariat ds. Kobiet lub jego odpowiednik w każdej partii i zatwierdzane przez ich zarząd<sup>55</sup>.

Środki przedwyborcze, które nie zostały wykorzystane przez partie polityczne, stają się częścią środków powyborczych. Pod koniec okresu pięcioletniego salda finansowania powyborczego niewykorzystane przez partie polityczne oraz odpowiadające im odsetki bankowe są przekazywane Trybunałowi Wyborczemu w celu wniesienia wkładu w finansowanie działań

---

*devolver el dinero recibido. En el caso de que no se devuelva el dinero al Tribunal Electoral en treinta días calendario, se remitirá el expediente correspondiente a la Contraloría General de la República, a fin de que tramite el reintegro de la suma percibida*”.

<sup>53</sup> Art. 194 Kodeksu Wyborczego: „*El Tribunal Electoral reglamentará, fiscalizará y auditará el manejo del financiamiento público establecido en este Capítulo para asegurar su eficacia. Para ello, se considerará: 1. Que de los montos asignados solo se podrán pagar salarios y servicios profesionales hasta por el 50 %. 2. Para el pago de salarios u honorarios profesionales individuales, el máximo permitido será hasta diez veces el salario mínimo*”.

<sup>54</sup> Art. 303 Kodeksu Wyborczego in capito: „*En las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las elecciones generales, las postulaciones se harán garantizando que, efectivamente, como mínimo, el 50 % de las candidaturas sean para mujeres. Los partidos deberán cumplir con el mínimo establecido de los candidatos a cargos a elegir y en proporciones con posibilidades de resultar electos. No será admitida ninguna lista que no cumpla con estos requisitos*”.

<sup>55</sup> Art. 195 Kodeksu Wyborczego: „*La suma del financiamiento público electoral destinado para la capacitación exclusiva de las mujeres deberá ser coordinada por la Secretaría de la Mujer o su equivalente en cada partido político. Los partidos políticos elaborarán y presentarán al Tribunal Electoral los planes de capacitación anual para su aprobación. En lo relativo a la capacitación de las mujeres, los planes deben ser elaborados por la Secretaría de la Mujer o su equivalente en cada partido y aprobados por la junta directiva*”.

w zakresie prowadzenia szkoleń dotyczących spraw publicznych, organizowanych przez specjalnie wskazane do tego podmioty<sup>56</sup>.

Trybunał Wyborczy publikuje okresowo w swoim Biuletynie oraz na swojej stronie internetowej informacje o wykonaniu budżetu w zakresie finansowania partii politycznych ze środków publicznych<sup>57</sup>.

Dyrekcja Budżetu Krajowego (*Dirección de Presupuesto de la Nación*) jest instytucją powstałą na mocy z Ustawy nr 16 z 28 lutego 1973 r., zgodnie z którą utworzono Ministerstwo Planowania i Polityki Gospodarczej (*Ministerio de Planificación y Política Económica*)<sup>58</sup>, powierzając jej funkcje kierowania budżetem sektora publicznego. Jej strukturę organizacyjną regulowała uchwała nr 75 z 15 maja 1979 r., powołująca cztery jednostki administracyjne. Wraz z zatwierdzeniem ustawy nr 97 z dnia 21 grudnia 1998 r. jej uprawnienia i funkcje zostały przeniesione do Ministerstwa Gospodarki i Finansów (*Ministerio de Economía y Finanzas*), które powstało z połączenia Ministerstw Finansów i Skarbu (*Ministerios de Hacienda y Tesoro*) oraz Planowania i Polityki Gospodarczej (*Planificación y Política Económica*). Ministerstwo Gospodarki i Finansów jest organem zarządzającym budżetem publicznym, w związku z tym Dyrekcja Budżetu Krajowego, podlegająca wiceministrowi gospodarki, jest jednostką administracyjną odpowiedzialną za wykonywanie kompetencji odpowiadających tej roli, rozumianą jako najwyższy organ w panamskim systemie zarządzania budżetem państwowym<sup>59</sup>. Zakres jej kompetencji w sprawach budżetowych zawarty został w art. 2 Ustawy nr 97 z 21 grudnia 1998 r., zmienionej Ustawą nr 61 z 14 października 2010 r. Należy do nich także kontrolowanie wydatków podmiotów finansowanych z budżetu państwa.

## 10. Efektywność działania

W ramach planowania każdego procesu wyborczego realizowany jest Ogólny Plan Wyborczy (*Plan General de Elecciones*, PLAGEL). Jego przygotowaniem i realizacją zajmuje się sędzia wyborczy jako przewodniczący, biuro koordynacyjne, którym kieruje dyrektor i zastępca dyrektora krajowego ds. organizacji wyborów, 26 komisji i 14 dyrekcji regionalnych. Wszystkie te osoby i instytucje wykonują dodatkowe działania, które są niezależne od ich codziennych

<sup>56</sup> Art. 198 Kodeksu Wyborczego: „*Los saldos del financiamiento preelectoral que no sean utilizados por los partidos políticos pasarán a formar parte del financiamiento poselectoral. Transcurridas las cinco anualidades, los saldos del financiamiento poselectoral no utilizados por los partidos políticos y los correspondientes intereses bancarios generados pasarán al Tribunal Electoral, para contribuir al financiamiento de actividades de capacitación política con entidades organizadas de la sociedad civil*”.

<sup>57</sup> Art. 200 Kodeksu Wyborczego: „*El Tribunal Electoral publicará, periódicamente en su Boletín y en su página de Internet, la ejecución presupuestaria del financiamiento público a cargo de los partidos políticos*”.

<sup>58</sup> <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/16-de-1973-mar-1-1973.pdf> (10.08.2021).

<sup>59</sup> <https://www.mef.gob.pa/direccion-de-presupuesto-de-la-nacion/> (12.08.2021).

zadań i równolegle przygotowują konkretne projekty związane z organizacją procesu wyborczego. Nie należy zapominać, że dyrekcje regionalne składają się z czterech jednostek, które obsługują cztery obszary, tj. ewidencję ludności, rejestrację wyborców, organizację wyborów i szkolenia wyborcze. Każde z tych biur regionalnych zależy od krajowych dyrekcji ds. rejestru cywilnego, identyfikacji, organizacji wyborów i Centrum Studiów Demokratycznych (*Centro de Estudios Democráticos*).

Do najistotniejszych aspektów projektu PLAGEL należy ustanowienie systemu koordynacji i informacji ogólnej, który pozwala na monitorowanie postępów lub opóźnień w różnych działaniach komisji i dyrekcji regionalnych.

Celem działań wszystkich członków projektu PLAGEL jest podejmowanie działań i realizowanie funkcji organu koordynującego działania przewodniczących poszczególnych komisji wyborczych i dyrektorów regionalnych, poprzez system ciągłej kontroli administracyjnej, w celu osiągnięcia odpowiedniego rozwoju w realizacji wszystkich działań związanych z procesem wyborczym. Ich praca zaczyna się od oceny projektu Ogólnego Planu Wyborczego zaproponowanego przez komisję planowania zgodnie z wytycznymi, zasadami i taktyką wydanymi przez dyrektora projektu, w celu osiągnięcia maksymalnej zgodności z poszczególnymi działaniami. W późniejszym czasie organizowane są spotkania koordynacyjne, aby każda komisja i dyrekcja regionalna mogła przedstawić swój stopień zaawansowania i trudności w kontekście planowanego procesu wyborczego. Wówczas można przedstawić ewentualne alternatywne rozwiązania do rozważenia przez dyrektora projektu lub Zgromadzenie Ogólne Trybunału, w zależności od charakteru problemu. Powoływany jest również zespół monitorujący, którego zadaniem jest zagwarantowanie wiernego przestrzegania instrukcji wydanych przez dyrektora sieci PLAGEL i Zgromadzenie Ogólne. W dalszej kolejności tworzone są okręgowe i gminne lokale wyborcze, do których przypisane są listy obywateli zaproponowane przez dyrekcje regionalne do zatwierdzenia przez Zgromadzenie Plenarne. W związku z działaniami w terenie PLAGEL wymaga również określenia, wspólnie z dyrektorami regionalnymi, lokalizacji lokali wyborczych oraz obwodowych, rejonowych i gminnych komisji wyborczych w celu zapewnienia, że spełniają one odpowiednie wymogi infrastrukturalne niezbędne do ich funkcjonowania. Wykaz lokalizacji wszystkich lokali wyborczych do zatwierdzenia przez Zgromadzenie Ogólne i opublikowania w Biuletynie Wyborczym. Bezpośrednio przed wyborami PLAGEL odpowiada za zapewnienie dyrekcjom regionalnym budżetu, personelu i innych zasobów niezbędnych do realizacji ich działań zgodnie z wcześniej ustalonymi wytycznymi oraz akredytowanie przedstawicieli partii politycznych i nominowanych kandydatów bezpartyjnych we wszystkich organach wyborczych<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/170505/plan-instala-general-tribunal-electoral> ([dostęp: 2.08.2021]; <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/eventos-electorales/plan-general-elecciones-plagel/> [dostęp: 14.08.2021]).

Pozytywnie należy ocenić panamskie rozwiązania dotyczące kwestii udziału kobiet w polityce. Według raportów „Badanie mitów i wyobrażeń na temat udziału kobiet w polityce oraz intencji głosowania na kobiety polityków w Panamie” oraz „Nierówny spór, przemoc wobec kobiet w polityce w Panamie” podkreślono, że w 2019 r. połowa głosujących to były kobiety, zaś w zakresie biernego prawa wyborczego współczynnik także jest bliski połowie (odpowiednio 50,2% i 49,2%)<sup>61</sup>. Inne kwestie podjętych badań dotyczyły perspektywy równości i niedyskryminacji w uznawaniu i korzystaniu z polityczno-wyborczych praw kobiet, zasad parytetu i alternacji w reprezentacji politycznej, a także demokracji parytetowej w Panamie. Publicznie podniesiony został także głos dotyczący utworzenia specjalnych instytucji związanych z powyższym problemem, tj. obserwatorium ds. przemocy politycznej wobec kobiet w Panamie<sup>62</sup>.

Pomimo faktu, że udział kobiet w polityce w Ameryce Łacińskiej jest wyższy niż średnia światowa (24% w porównaniu do 20%), a w ciągu ostatnich dwóch dekad pięć kobiet z tego regionu zajęło stanowiska prezydenckie, w tym w Panamie, nadal utrzymuje się dysproporcja między mężczyznami i kobietami w aktywizmie politycznym, która staje się jeszcze bardziej widoczna w każdym kolejnym procesie wyborczym. Obecnie kobiety zajmują tylko 8,5% miejsc w Zgromadzeniu Deputowanych, co stanowi poważny spadek po osiągnięciu 16% udziału w tej izbie w wyborach w 2009 r. W celu zmniejszenia różnic pomiędzy płcią i zwiększenia liczby kobiet w życiu politycznym, Program Narodów Zjednoczonych (*Programa de las Naciones Unidas*, UNDP) we współpracy z Krajowym Forum Kobiet w Partiach Politycznych (*Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos*), zrealizował projekt Udział i polityczne włączenie grup wrażliwych w Panamie (*Participación e inclusión política de grupos vulnerables en Panamá*), w ramach którego przeprowadzone zostały warsztaty szkoleniowe dla kobiet kandydujących na urzędy wybieralne, w związku z wyborami w maju 2014 r. Celem tych warsztatów było wzmocnienie przywództwa kobiet kandydujących na wybieralne urzędy w celu osiągnięcia większej i lepszej pozycji w konkursie wyborczym i w ich partiach politycznych. W tych szkoleniach uczestniczyło ponad 200 kobiet ze wszystkich prowincji kraju, w tym także rdzennych terytoriów, oraz ze wszystkich partii politycznych, jak również kandydatki niezależne. Podejmowane tematy dotyczyły m.in. organizacji kampanii, mobilizacja zasobów, wizerunek kandydatki i relacje z mediami. Szkolenia te, w ocenie uczestniczek, pomogły im poprawić przekaz polityczny i pozyskać środki na finansowanie kampanii wyborczych<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/condiciones-para-la-participacion-de-las-mujeres-en-la-politica-en-panama/> [dostęp: 14.08.2021].

<sup>62</sup> Zob. T. Martínez Paredes, *Participación política electoral de las mujeres en Panamá Las cuotas en las elecciones generales de 2019*, Panama 2020.

<sup>63</sup> <https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/ourwork/democraticgovernance/successstories/panamenas-mejoran-participacion-politica.html> [dostęp: 20.08.2021].



Niezaprzeczalnym osiągnięciem jest to, że panamskie kobiety w polityce podnoszą swój poziom jako kandydatki, wnosząc decydujący wkład w poprawę demokracji poprzez uczynienie jej bardziej partycypacyjną i reprezentatywną.

Trybunał Wyborczy w Panamie współpracuje także z Międzynarodowym Instytutem na rzecz Demokracji i Pomocy Wyborczej International IDEA. Celem ich wspólnych działań jest wzmocnienie i skonsolidowanie działania Trybunału Wyborczego jako gwaranta praw politycznych i wyborczych obywateli w Panamie. Mając powyższe na uwadze, biuro subregionalne dla Ameryki Środkowej i Meksyku zorganizowało w 2019 r. misję towarzyszącą w siedzibie Trybunału w celu przeglądu dostępnej dokumentacji, a także przeprowadzenia spotkań roboczych i wywiadów z urzędnikami, co pozwoliło na opracowanie diagnozy planów i działań w obszarach edukacji obywatelskiej, szkoleń wyborczych i szkoleń dla obywateli. Wsparcie techniczne ze strony IDEA ma na celu wzmocnienie i konsolidację zdolności i integralnych wyników Trybunału oraz postęp w formułowaniu strategicznego planu edukacji obywatelskiej i uczestnictwa demokratycznego na okres 2020–2025, który przyczyniłby się do kształtowania postawy obywateli w zakresie wartości demokratycznych, zarówno w samym Trybunale, jak i dla ogółu. Jednocześnie misja postawiła sobie za cel wzmocnienie szkolenia urzędników Trybunału, a także członków korporacji wyborczych, takich jak komisje wyborcze. Misja potwierdziła, że Trybunał posiada wyszkolony, wykwalifikowany i zmotywowany personel zawodowy, który z powodzeniem przygotowuje i wdraża strategiczny plan edukacji obywatelskiej i uczestnictwa w życiu demokratycznym, a także niezbędne i wystarczające uprawnienia i przepisy wykonawcze. Podkreślono, że istnieje tendencja do uwzględniania wykorzystania nowych technologii informacyjnych oraz platform elektronicznych i cyfrowych, zwłaszcza w komunikacji i kształceniu obywatelskim<sup>64</sup>.

## 11. Wnioski

Biorąc pod uwagę instytucjonalną strukturę organów wyborczych i podmiotów je wspierających, należy uznać, że Panama jest krajem, w którym wystarczająco dostatecznie spełnione zostały wymogi organizacyjne. Przyśługujące podmiotom państwowym uprawnienia materialnoprawne i proceduralne w zakresie organizacji procesu wyborczego są wystarczające nie tylko z uwagi na obiektywne wymogi wspólnoty międzynarodowej, ale także uwzględniają specyfikę panamskich warunków. Porównując działania polityczne i prawne podejmowane w Panamie, także z państwami sąsiadującymi, których historia, struktura społeczna i problemy polityczne oraz społeczne są zbliżone, trzeba zauważyć, że Panama o wiele szybciej reaguje

<sup>64</sup> <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/diagnostico-de-los-planes-y-acciones-del-tribunal-electoral> [dostęp: 20.08.2021].

na potrzeby społeczeństwa w zakresie rozwoju czynników demokratycznych, do których zaliczyć należy także proces wyborczy. Dużą wagę przykładają się w Panamie do elementu edukacji i ciągłego doszkalania się w dążeniu do uzyskania zakładanych celów. Najpoważniejsze problemy związane z prawem wyborczym w Panamie dotyczą udziału kobiet w polityce i reprezentacji społeczeństwa, integracji wspólnot natywnych i włączenia ich w procesy demokratyzacyjne przy zachowaniu poszanowania dla ich odrębności kulturowej. Podejmowanie działania w celu rozwiązania tych problemów udowadniają, że władza jest świadoma ich istnienia, co otwiera drogę do wprowadzania odpowiednich zmian. Trzeba podkreślić, że pomimo różnic politycznych, udaje się w Panamie kontynuować projekty związane z demokratyzacją kraju przez kolejne rządy<sup>65</sup>.

Na szczególną uwagę, która może posłużyć jako postulat *de lege ferenda*, jest dostosowywanie aktywności instytucji publicznych do specyfiki każdego wyborów. Należy wyjaśnić jednak, że nie jest to związane ze zmianą systemu wyborczego czy też wprowadzaniem rozwiązań nakierowanych na osiągnięcie określonego wyniku wyborczego. Po pierwsze zauważa się różnice w wyborach ze względu na to do jakich organów wybiera się przedstawicieli a po drugie, czy sytuacja faktyczna związana np. ze zmianami demograficznymi, aktywnością społeczną, wymaga pomocy ze strony władz. Przede wszystkim przekaz społeczny nie identyfikuje procesu wyborczego jako obowiązku obywatelski, chociaż w rzeczywistości jest to obowiązek każdego obywatela, ale uzasadnia się go jako prawo obywatela do współdecydowania o społeczeństwie i kraju. Rozpisane długoterminowe plany przed każdymi wyborami przygotowują na właściwy etap wyborów<sup>66</sup>.

## 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 połowie września 2021 r. odbyły się liczne protesty przed siedzibą Zgromadzenia Narodowego Panamy, aby zaprotestować przeciwko zmianom, jakie deputowani wprowadzili do Ustawy 544, dotyczących reformy wyborczej w ramach przygotowań do wyborów w 2024 r. , zaproponowanej przez Narodową Komisję ds. Reform Wyborczych (*Comisión Nacional de Reformas*

<sup>65</sup> Zob. H. Brown Araúz, *Partidos Políticos y Elecciones en Panamá: Un Enfoque Institucionalista*, Panama 2009.

<sup>66</sup> Comité de Apoyo a los Observadores Internacionales, *Panamá, testimonio de un proceso electoral*, red. F. Jairo Mora, Panama 1989.

*Electoraless*) na wniosek Trybunału Wyborczego. Podniesione zostały głosy dotyczące eliminowania i modyfikowania, bez konsultacji z Trybunałem, artykułów dotyczących finansowania kampanii, równego udziału kobiet i organizacji wyborów. Sami członkowie Trybunału Wyborczego twierdzą, że deputowani wprowadzili 75 poprawek do Ustawy i te zmiany zostały przygotowane bez wiedzy sędziów oraz że stanowią one „krok wstecz” dla rozwoju systemu wyborczego w Panamie. Oficjalnie sformułowane zostały zarzuty w piśmie przesłanym na początku września do przewodniczącego Komisji Rządowej Zgromadzenia Parlamentarnego,

W wiecu wzięli udział także przedstawiciele znaczących instytucji publicznych, w tym np. prezes Izby Handlowej. W związku z protestami, deputowani i sędziowie Trybunału zgodzili się na tymczasowe zawieszenie pierwszej debaty nad Ustawą i zezwolili na utworzenie komitetu technicznego, który ma zająć się przeglądem tego, co zostało zatwierdzone. Według panamskiej gazety *La Estrella*, przewodniczący Trybunału, powiedział, że zatwierdzone artykuły nie będą podlegały dyskusji ponieważ sąd nie ma do nich zastrzeżeń. Rewizji poddane zostaną jednak te, które mogą stanowić naruszenie wolności, propagandy, tworzenia nowych partii, finansowania kampanii, zbierania podpisów niezależnych kandydatów itp.

Sędziowie Trybunału są świadomi uprawnień Zgromadzenia do zatwierdzania lub odrzucania projektów ustaw, jednak podkreślają, że to Trybunał wyborczy „ma wyłączną kompetencję, na mocy konstytucyjnego mandatu, do zagwarantowania wolności, uczciwości i skuteczności głosowania wyborczego, a także do interpretowania, regulowania i stosowania prawa wyborczego”<sup>67</sup>.

W opinii Panamczyków, zgodnie z badaniami *Latinobarometro* Trybunał Wyborczy został oceniony w kategorii zaufania społecznego na 51%, co należy uznać za wysoki wynik. Średni wskaźnik dla regionu Ameryki Łacińskiej wynosi 44%. Poza Kostaryką, która z państw subregionu pozostaje na wyższej pozycji od Panamy, wszystkie pozostałe kraje, tj. Honduras, Gwatemala, Salwador, Nikaragua, plasują się zdecydowanie niżej, na ostatnich pozycjach wśród krajów latynoamerykańskich. Panama jest zatem jednym z liderów w rankingów zaufania do instytucji wyborczych w Ameryce Łacińskiej, pozostawiając poniżej kraje takie jak Argentyna, Meksyk czy Brazylia<sup>68</sup>. Biorąc pod uwagę trudną historię tego kraju pod koniec XX w., należy uznać to za duży sukces w zakresie polityki rządowej<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> <https://www.bloomberglinea.com.co/2021/09/15/panamenos-protestan-por-cambios-al-proyecto-para-reformar-la-ley-electoral/> [dostęp: 20.08.2021].

<sup>68</sup> *La confianza en américa latina 1995 – 2015, 20 años de opinión pública latinoamericana*, s. 12-14.

<sup>69</sup> Zob. A. Marco, H. Gandásegui, *Democracia, intervención y elecciones: Panamá 1989*, „Revista Mexicana de Sociología” vol. 52, n. 4/1990, s. 371-389.

## 1.2. Wpływ możliwości głosowania (tradycyjne, internetowe, korespondencyjne) na prawidłowość przeprowadzenia wyborów

Wszyscy obywatele Panamy zamieszkali za granicą mają prawo i obowiązek głosowania w wyborach powszechnych na urząd prezydenta i wiceprezydenta Republiki<sup>70</sup>. Głosowanie w wyborach przez internet przez Panamczyków przebywających za granicą jest możliwe, pod warunkiem wpisania się do Rejestru Wyborców Zamieszkałych za granicą (*Registro de Electores Residentes en el extranjero* RERE). Dodatkowo każdy z tych potencjalnych wyborców musi posiadać ważny dowód tożsamości, w pełni korzystać z praw obywatelskich i politycznych oraz podać ważny adres e-mail. Głosowanie przez Panamczyków mieszkających za granicą jest każdorazowo ustalane w Kalendarzu Wyborczym (*Calendario Electoral*). Podstawą prawną jest zaś Dekret 18 z 31 października 2012 r., które regulują tę kwestię<sup>71</sup>.

Dotychczas procedura przebiegała w następujący sposób, Prowadzona jest strona internetowa ([www.rere.pa](http://www.rere.pa)), na której kandydaci mogą sprawdzić swoje miejsce zamieszkania i złożyć wniosek wypełniając formularz online, po czym zostanie im wyznaczona data rozmowy online przez Skype'a w celu potwierdzenia ich danych i sformalizowania wniosku. Rejestr prowadzi również centrum informacyjne, z którym można się skontaktować za pośrednictwem poczty elektronicznej lub telefonicznie<sup>72</sup>.

Głosowanie elektroniczne jest nową technologią w Panamie. Po raz pierwszy użyto go w 2011 r. do wyboru wodzów w regionie Ngobe Buglé, w którym wzięło udział 84 wyborców z niewielką lub żadną wiedzą technologiczną. Był on również używany w wyborach do władz miejskich, szkół i zarządów różnych stowarzyszeń handlowych i religijnych w Panamie. W dalszej kolejności wprowadzono je w 2019 r. w okręgu wyborczym 8-8 w prowincji Panama (dzielnice Don Bosco, Juan Díaz, Parque Lefevre, Río Abajo i San Francisco).

W związku z tym, że głosowanie mogło być mylące dla wyborców, którzy po raz pierwszy korzystali z tego skomputeryzowanego systemu Trybunał zorganizował wcześniej sesję szkoleniową dla wyborców. Ponadto, w dniu wyborów przygotowano sale szkoleniowe, w których wyjaśniano proces wyborczy tym, którzy nie byli z nim zaznajomieni.

Panamaska demokracja jest stosunkowo młoda i krucha po latach dyktatury. Dlatego tak ważna jest czujność obywateli w każdym procesie wyborczym. Bardzo uważnie przyglądano się doświadczeniom państw europejskich w tym

<sup>70</sup> Art. 1 Dekretu 18 z 31 października 2012 r.: „*Todo ciudadano residente en el extranjero, tiene el derecho y el deber de sufragar en las elecciones generales pan el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República de Panamá*”.

<sup>71</sup> Decreto 18 de 31 de octubre de 2012, relativo a la manera de inscribirse en el Registro Electoral de Panameños Residentes en el Extranjero (RERE), [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27154/GacetaNo\\_27154\\_20121031.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27154/GacetaNo_27154_20121031.pdf) [dostęp: 21.08.2021].

<sup>72</sup> <https://sertv.gob.pa/voto-de-panamenos-en-el-extranjero-por-internet/> [dostęp: 21.08.2021].

względzie. Przygotowano zestawienie argumentów zarówno za, jak i przeciw takiemu rozwiązaniu. Niektóre korzyści wynikające z zastosowania głosowania elektronicznego, które uznano w Panamie to: oszczędności w produkcji i drukowaniu kart do głosowania przynoszące korzyści dla środowiska, eliminując zużycie dużych ilości papieru i jego spalanie; dokładne wyniki w ciągu kilku godzin; zwiększenie uczestnictwa młodych ludzi, ponieważ jest to system oparty na technologii; osoby niewidome, starsze, chore mogłyby głosować zdalnie lub łatwiej. Jeśli e-głosowanie jest realizowane zdalnie, zwiększa ono uczestnictwo, ponieważ wyborcy nie muszą udawać się do lokalu wyborczego. Wady obejmują: wysokie koszty wdrożenia i utrzymania; ewentualne ataki hakerów, wirusów i innych podmiotów internetowych mogą łatwo zmienić wyniki, liczenie głosów jest niemożliwe bez wydrukowanej karty do głosowania, która umożliwia weryfikację oddanego głosu; brak tajności głosowania skutkuje wyraźnym naruszeniem konstytucyjnej i demokratycznej gwarancji tajności głosowania<sup>73</sup>.

## 2. Prawne gwarancje dotyczące uczciwości wyborów

Krajowa Rada Skrutacyjna jest autonomiczna i gwarantuje bezstronność w liczeniu głosów w wyborach powszechnych. Jej zarząd (*Junta Directiva*) składa się z obywateli, którzy nie są związani z grupami politycznymi lub nurtami partyjnymi. Jako organ zakorzeniony w społeczeństwie obywatelskim, jest gwarantem wiernego odzwierciedlenia woli ludu wyrażonej w wyborach i odpowiedniego ogłoszenia zwycięzców na stanowiska prezydenta i wiceprezydenta Republiki, jak również dwudziestu deputowanych, którzy reprezentują państwo w Parlamencie Środkowoamerykańskim (*Parlamento Centroamericano*, PARLACEN). Wszystkie organy wyborcze, od lokali wyborczych po rady skrutacyjne, składają się z bezpartyjnych obywateli, którzy działają autonomicznie przy liczeniu i ogłaszaniu zwycięzców na wszystkie wybieralne stanowiska.

W miesiącach poprzedzających głosowanie, przedstawiciele każdego z oficjalnie nominowanych kandydatów na prezydenta, z podziałem na partie, sojusze lub wolne nominacje, zostają zintegrowani. Zespół specjalistów powiązanych z Trybunałem uczestniczy w ich spotkaniach jako techniczna grupa doradcza. System ten gwarantuje przejrzystość i zaufanie obywateli. Metoda ręcznego liczenia głosów oraz zbiorcze protokoły i kopie dla każdej reprezentacji kandydatów zapewniają uczciwość kontroli, a tym samym jej wyników. Jako przykład warto podać, że w każdym z lokali wyborczych jest 10 przedstawicieli (7 od kandydatów partii politycznych i 3 z wolnej nominacji) w samych wyborach prezydenckich. Jest to gwarancja uczciwości wyborów i kontroli woli każdego wyborcy<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> <https://www.ipandetec.org/2019/03/21/voto-electronico-panama/> [dostęp: 21.08.2021].

<sup>74</sup> M. Alarcón Reyes, *Informe sobre las elecciones generales 2019 en Panamá 5 de mayo 2019 presentado a la: Comisión de Vinculación con Organismos Externos del Instituto Electoral de la Ciudad de México*, Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), s. 6-7.

Trybunał Wyborczy powołuje w skład korporacji wyborczych osoby dające rękojmię bezstronności, po poinformowaniu o tym partii politycznych. Obywatele mianowani do tych organów muszą odznaczać się wysokim poziomem moralności i działać odpowiedzialnie, zgodnie z przepisami prawa regulującymi proces wyborczy, oraz dążyć do zapewnienia czystego, bezstronnego i szybkiego procesu wyborczego. W miarę możliwości Trybunał powołuje na te stanowiska osoby zamieszkałe w okręgu wyborczym, w którym będą one pełnić swoją funkcję. Małżonkowie i krewni do drugiego stopnia pokrewieństwa lub do pierwszego stopnia powinowactwa kandydatów i urzędników między sobą, w danym okręgu wyborczym, nie mogą być urzędnikami wyborczymi w Krajowej Radzie Konsultacyjnej, w Radach Konsultacyjnych Okręgów Wyborczych, w Powiatowych Radach Konsultacyjnych, gdzie odbywają się wybory na radnych, w Gminnych Radach Konsultacyjnych lub w lokalach wyborczych. Kandydaci na urzędy wybieralne nie mogą być również urzędnikami wyborczymi<sup>75</sup>.

W każdej prowincji powołuje się regionalnego dyrektora organizacji wyborczej. W każdym z prawnie ustanowionych okręgów tubylczych znajduje się regionalny dyrektor organizacji wyborczej. W każdym okręgu jest powołany okręgowy urzędnik wyborczy. W tubylczych comarcas, dyrektor comarcal wykonuje, oprócz funkcji właściwych dla jego stanowiska, funkcje odpowiadające okręgowemu urzędnikowi wyborczemu<sup>76</sup>.

Urzędnicy ci są swobodnie powoływani i odwoływani przez Trybunał Wyborczy i są odpowiedzialni za wykonywanie wszystkich prawnie ustanowionych zadań i funkcji oraz tych, które Trybunał Wyborczy może im powierzyć w ramach ich kompetencji. Aby zostać regionalnym dyrektorem organizacji wyborczej i sekretarzem wyborczym należy być obywatelem Panamy, nie być

---

<sup>75</sup> Art. 149 Kodeksu Wyborczego: „*El Tribunal Electoral nombrará en las corporaciones electorales a personas que sean garantía de imparcialidad, previa comunicación a los partidos políticos. Los ciudadanos designados en estas corporaciones deben ser de reconocida solvencia moral y actuarán responsablemente, con apego a las disposiciones de este Código y procurarán garantizar un proceso electoral pulcro, imparcial y rápido. El Tribunal Electoral, preferiblemente, nombrará en estos cargos a personas que residan en la circunscripción donde prestarán sus servicios. No podrán ser funcionarios electorales en la Junta Nacional de Escrutinio, en las Juntas de Escrutinio de Circuitos Electorales, en las Juntas Distritoriales de Escrutinio donde exista elección para concejales, en las Juntas Comunales de Escrutinio ni en las Mesas de Votación el cónyuge y los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad de los candidatos y de los funcionarios entre sí, en la circunscripción de que se trate. Tampoco podrán ser funcionarios electorales los candidatos a puestos de elección popular*”.

<sup>76</sup> Art. 150 Kodeksu Wyborczego: „*En cada provincia habrá un director regional de Organización Electoral. En cada una de las comarcas indígenas legalmente establecidas habrá un director regional de Organización Electoral. En cada distrito de la República habrá un registrador electoral distritorial. En las comarcas indígenas el director comarcal ejercerá, además de las funciones inherentes a su cargo, las que corresponden al registrador distritorial electoral*”.

skazanym za przestępstwa pospolite lub wyborcze, cieszyć się nieposzlakowaną opinią, w pełni korzystać z praw obywatelskich i politycznych oraz być odpowiednio zarejestrowanym w rejestrze wyborczym<sup>77</sup>.

W opinii sędziów Trybunału Wyborczego niemożliwe są oszustwa w wyborach powszechnych, gdyż przeciwdziałają temu systemy zabezpieczeń i gwarancji. Informacje przekazywane przez platformę Nieoficjalnego Przekazu Wyników (*Transmisión Extraoficial de Resultados*, TER) są weryfikowane przez przedstawicieli wszystkich partii politycznych. Każde wybory są obserwowane przez kilkanaście tysięcy osób, w tym pracowników ze strony samego Trybunału, jak i przedstawicieli partii i kandydatów niezależnych. Z kolei przed i w trakcie dnia wyborów przeprowadzone są kampanie informujące obywateli o tym jak oddać swój głos.

Krajowa Rada Skrutacyjna, Zarządy Okręgów Wyborczych dla wyborów na Prezydenta i Wiceprezydenta, Zarządy Okręgów Wyborczych dla wyborów Deputowanych, Okręgowe Rady Skrutacyjne, Gminne Rady Skrutacyjne oraz Komisje Wyborcze przeprowadzają odpowiednie skrutacje, a ich wyniki przekazują Trybunałowi Wyborczemu wraz z protokołami z poszczególnych skrutacji, Gminne komisje wyborcze i lokale wyborcze przeprowadzają odpowiednie badania, a ich wyniki są przekazywane do Sądu Wyborczego wraz z odpowiednimi protokołami, wyłącznie dla celów odwołań. Kodeksie. Kontrole dzieli się na kontrole częściowe i kontrole ogólne. Za pierwsze z nich odpowiedzialne są lokale wyborcze; za drugie – Krajowa Rada Skrutacyjna, Rady Okręgów Wyborczych oraz Okręgowe lub Gminne Rady wyborcze, w zależności od wyborów przeprowadzanych na szczeblu krajowym, okręgu wyborczego, dystryktu lub corregimiento. Częściowa kwerenda obejmuje czynności wykonywane bezpośrednio po zamknięciu głosowania w celu ustalenia całkowitej liczby oddanych kart do głosowania oraz całkowitej liczby ważnych głosów oddanych na każdą partię lub niezależnego kandydata. Ogólna ankieta polega na zsumowaniu wyników wyborów w poszczególnych lokalach wyborczych, zarejestrowanych w dokumentacji przekazanej przez lokale wyborcze, w celu przyznania mandatów partiom lub kandydatom niezależnym. Istnieją komisje obwodowe, które sumują wyniki otrzymane z lokali wyborczych w wyborach Prezydenta i Wiceprezydenta i przekazują te wyniki wraz z odpowiednimi protokołami do Krajowej Rady Skrutacyjnej. Pozostałe komisje okręgów wyborczych sumują

---

<sup>77</sup> Art. 152 Kodeksu Wyborczego: „*Los funcionarios de que tratan los dos artículos anteriores son de libre nombramiento y remoción del Tribunal Electoral y tendrán a su cargo la ejecución de todas las labores, funciones y comisiones legalmente establecidas y las que el Tribunal Electoral les asigne dentro de la esfera de su competencia. Para ser director regional de Organización Electoral y registrador electoral se requiere ser ciudadano panameño, no haber sido condenado por delitos comunes o electorales, gozar de buena reputación; estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos; y aparecer debidamente inscrito en el Registro Electoral*”.

wyniki otrzymane z lokali wyborczych w wyborach posłów i dokonują podziału mandatów<sup>78</sup>.

Partie polityczne i kandydaci niezależni mają prawo do wyznaczenia w dniu wyborów i podczas liczenia głosów łącznika w każdym lokalu wyborczym i jednego w poszczególnych lokalach wyborczych. Mają oni prawo obserwować przebieg głosowania i liczenia głosów oraz prezentować przedstawicielowi swojej partii lub swobodnie nominowanemu kandydatowi w każdym lokalu wyborczym lub punkcie liczenia głosów wszelkie nieprawidłowości, które uznają za konieczne. W żadnym wypadku nie mogą oni utrudniać pracy organów wyborczych ani uczestniczyć w ich obradach. Trybunał Wyborczy wydaje im specjalne zaświadczenie, gdy tylko otrzyma nazwiska wyznaczonych osób<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Art. 153 Kodeksu Wyborczego: „*La Junta Nacional de Escrutinio, las Juntas de Circuitos Electorales para el escrutinio de presidente y vicepresidente, las Juntas de Circuitos Electorales para la elección de diputados, las Juntas Distritoriales de Escrutinio, las Juntas Comunales de Escrutinio y las Mesas de Votación efectuarán los respectivos escrutinios de acuerdo con las disposiciones de este Código, cuyos resultados serán remitidos al Tribunal Electoral con las actas respectivas, exclusivamente para los efectos de la interposición de los recursos que taxativamente instituye el presente Código. Los escrutinios se dividirán en parciales y generales. Corresponde hacer los primeros a las Mesas de Votación; y los segundos, a la Junta Nacional de Escrutinio, a las Juntas de Escrutinio de Circuitos Electorales y a las Juntas Distritoriales o a las Comunales de Escrutinio, según la elección que se celebre en el ámbito nacional, de circuito electoral, de distrito o de corregimiento. El escrutinio parcial comprende las operaciones que se realizan inmediatamente después de cerrada la votación, para determinar el total de boletas depositadas y el total de votos válidos que resulte a favor de cada partido o candidato independiente. El escrutinio general consiste en la operación de sumar los resultados de la elección en las diversas mesas de votación, consignadas en la documentación remitida por las mesas, con el objeto de adjudicar los puestos a los partidos o candidatos independientes. Habrá juntas de circuitos que sumarán los resultados recibidos de las mesas de votación para presidente y vicepresidente de la República y remitirán dichos resultados con las actas respectivas a la Junta Nacional de Escrutinio. Otras juntas de circuitos electorales, sumarán los resultados recibidos de las mesas de votación para la elección de diputados y adjudicarán los escaños de conformidad con lo dispuesto en este Código*”.

<sup>79</sup> Art. 154 Kodeksu Wyborczego: „*Los partidos políticos y los candidatos por libre postulación tienen derecho a nombrar, para el día de las elecciones y durante los escrutinios, un enlace (capitán) en cada centro de votación y uno en las respectivas juntas de escrutinio. Estos enlaces tienen derecho a presenciar las votaciones y los escrutinios, y a presentar las anomalías de cada mesa que consideren necesarias, ante el representante de su respectivo partido o del candidato de libre postulación, en cada mesa de votación o junta de escrutinio. En ningún caso, pueden estorbar el trabajo de las corporaciones electorales ni participar en sus discusiones. El Tribunal Electoral les extenderá una credencial especial tan pronto reciba, de los respectivos partidos políticos y de los candidatos por libre postulación, los nombres de los enlaces designados. Estos enlaces gozarán del fuero penal electoral descrito en el artículo 259, desde quince días antes de la consulta popular y hasta quince días después de esta*”.



3. Zagrożenia i ingerencje w procesy wyborcze – np. oszustwa (np. liczenie głosów), korupcja, cyberprzestrzeń – internetowe, manipulacje w kampaniach prowadzonych w mediach, wrodzy aktorzy zewnętrzni – państwa obce, organizacje kryminalne, terroryzm itp.

Należy zaznaczyć, że największe zagrożenie w zakresie ingerencji w procesy wyborcze w Panamie dotyczą korupcji w sektorze publicznym. Szczegółowo opracowane przepisy związane z prowadzeniem kampanii wyborczych znacznie ograniczają manipulacje w tym zakresie. Po okresie dyktatury wojskowej, działania mające na celu wprowadzenie instytucji demokratycznych, zabezpieczają kraj przed ingerencją państw obcych czy też organizacji kryminalnych. W przeciwieństwie do wielu państw regionu, zwłaszcza subregionu, w Panamie aktywność ugrupowań terrorystycznych i kryminalnych jest niewielka<sup>80</sup>.

Postrzeganie organów wyborczych przez obywateli jest związane z poziomem korupcji w każdym kraju, także w Panamie. Urzędnicy wyborczy, jako pracownicy publiczni i w swoich zadaniach nieodłącznie związanych ze sprawiedliwością wyborczą, są włączeni w procesy badań nad tym zjawiskiem. W Indeksie Korupcji dla Ameryki Łacińskiej (*Índice de Corrupción de Transparencia Internacional para Latinoamérica*) Transparency International z 2002 r. oraz zgodnie z Indekssem Kontroli Korupcji Banku Światowego (*Índice de Control de Corrupción del Banco Mundial*) Panama wykazuje wartości średnie dla regionu, zaś w Ameryce Środkowej, ustępuje w tym zakresie tylko Kostaryce<sup>81</sup>.

Niepokojące są jednak dane, zgodnie z którymi Panama jest piątym krajem w regionie uwzględniając postrzeganie korupcji jako zjawiska nieporządanego<sup>82</sup>. Według badania przeprowadzonego przez Bank Rozwoju Ameryki Łacińskiej (*Banco de Desarrollo de América Latina, CAF*), postrzeganie łapówek w firmach dotyczy usług związanych z procedurami celnymi, podatkami, licencjami, przepisami itp. W Panamie wskaźnik łapówkarstwa wynosi 28%. Zgodnie z wynikami Raportu Gospodarka i Rozwój 2019 (*Reporte Economía y Desarrollo 2019*), Panama uplasowała się na drugim miejscu w Ameryce Łacińskiej pod względem częstości występowania łapówkarstwa korporacyjnego w usługach publicznych oraz na jedenastym miejscu w regionie, jeśli chodzi o firmy, które płacą łapówki w celu zabezpieczenia kontraktów z państwem<sup>83</sup>.

<sup>80</sup> Szerzej: H. Picado León, *Calidad de las elecciones en América Latina. La independencia formal de los tribunales electorales en México, Centroamérica y Panamá*, w: *Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España*, Madrid 2006, s. 1562-1582.

<sup>81</sup> <https://es.statista.com/estadisticas/1073892/america-latina-indice-percepcion-corrupcion-pais/> [dostęp: 20.08.2021].

<sup>82</sup> <https://www.efe.com/efe/america/economia/panama-es-el-quinto-pais-con-mayor-percepcion-de-corrupcion-en-america-latina/20000011-4070633> [dostęp: 20.08.2021].

<sup>83</sup> <https://www.laestrella.com.pa/economia/191213/191212-panama-segundo-pais-america-latina> [dostęp: 22.08.2021].

Mimo że Panama pozostaje światowym centrum tzw. „prania pieniędzy”, jej wyniki w zakresie zjawiska korupcji odzwierciedlają poprawę. Wzrost wyniku ogólnego o prawie 9% spowodował przesunięcie Panamy z 10. na 9. miejsce w rankingu ogólnym, a wyniki w kategoriach zdolności prawnej oraz demokracji i instytucji politycznych wzrosły o 12%. Rząd dążył do usunięcia Panamy z szarej listy Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (*Grupo de Acción Financiera Internacional*, FATF), na której znajdują się kraje z uchybieniami w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i zwalczania finansowania terroryzmu. W sierpniu 2020 r. Panama i USA podpisały protokół ustaleń w sprawie utworzenia grupy zadaniowej złożonej z panamskich urzędników, którzy przejdą szkolenie w FBI w zakresie wykrywania sieci prania pieniędzy i ścigania korupcji. Panama poczyniła również postępy w zakresie poprawy przejrzystości. W marcu 2020 r. Panama przyjęła ustawę ustanawiającą rejestr rzeczywistych beneficjentów osób prawnych. We wrześniu weszła w życie ustawa ustanawiająca publiczną platformę cyfrową dla projektów zamówień rządowych. W trakcie pandemii w kraju doszło do korupcji związanej z zamówieniami publicznymi, w niektórych przypadkach dotyczyła ona urzędników wysokiego szczebla. Władze przeprowadziły dochodzenie w sprawie domniemanego zakupu artykułów medycznych po zawyżonych cenach przez urzędników. Chociaż ten i inne domniemane skandale wywołały oburzenie opinii publicznej, mobilizacja społeczeństwa obywatelskiego do walki z korupcją jest nadal słaba, gdyż Panama wyprzedza w tej dziedzinie jedynie Boliwię<sup>84</sup>.

Kampanie wyborcze obejmują zgodnie z prawem panamskim, oprócz propagandy wyborczej także: mobilizację, transport i utrzymanie w zakresie organizacji wieców i działań promocyjnych kandydata lub partii; utrzymanie przedstawicieli w korporacjach; koszty działań kampanijnych kandydata lub partii; utrzymanie przedstawicieli w korporacjach wyborczych; rekrutację i szkolenie ich personelu; zapewnienie wyżywienia; inne działania mające na celu promocję kandydata lub partii<sup>85</sup>.

<sup>84</sup> El Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC) Evaluando la capacidad de América Latina para detectar, castigar y prevenir la corrupción, [https://americasquarterly.org/wp-content/uploads/2021/06/CCC\\_Reporte\\_Espan%CC%83ol\\_2021.pdf](https://americasquarterly.org/wp-content/uploads/2021/06/CCC_Reporte_Espan%CC%83ol_2021.pdf) [20.08.2021]. W zakresie sprawy Odebrecht, „Panama papers” zob. Gocłowska-Bolek J., red. (2019), Odebrecht, „Panama Papers” i inne demony. O zjawisku korupcji w Ameryce Łacińskiej, Ośrodek Analiz Politologicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

<sup>85</sup> Art. 222 Kodeksu Wyborczego: „*Las campañas electorales comprenden las siguientes actividades y quedan*

*sujetas a las normas del presente Título: 1. La propaganda electoral. 2. Otras actividades de campaña, como:*

*a. La movilización, transporte y alimentación para caravanas, concentraciones y actividades de promoción del candidato o partido. b. La alimentación de los representantes en las corporaciones electorales. c. El reclutamiento y capacitación de su personal. d. Otras actividades para la promoción del candidato o partido. Las campañas electorales*

Kampania jest dozwolona jedynie w okresie sześćdziesięciu dni kalendarzowych przed wyborami powszechnymi lub referendum oraz w okresie czterdziestu pięciu dni kalendarzowych przed wyborami wewnątrzpartyjnymi. Trybunał Wyborczy zarządza natychmiastowe usunięcie wszelkich działań propagandowych lub zawieszenie wszelkich działań związanych z kampanią wyborczą, które naruszają przepisy Kodeksu Wyborczego. W wypadku wyborów uzupełniających warunki te określa Trybunał Wyborczy<sup>86</sup>.

Przez propagandę wyborczą rozumie się pisma, publikacje, obrazy, nagrania, projekcje i wypowiedzi, które są rozpowszechniane zgodnie z ideą kampanii wyborczej. To rozpowszechnianie i wykorzystywanie obejmuje: środki masowego przekazu, tj. kanały telewizyjne, zarówno otwarte, jak i zamknięte, satelitarne, stacje radiowe, prasę drukowaną, rozgłośnie radiowe, internet, sieci społeczne i kino; centra obsługi telefonicznej za pośrednictwem telefonii stacjonarnej lub komórkowej; inne formy reklamy, w tym ulotki, billboardy, plakaty i artykuły promocyjne. Propaganda wyborcza nie podlega uprzedniej cenzurze ani nie jest obciążona żadnym krajowym lub gminnym podatkiem lub opłatą<sup>87</sup>.

Stacje radiowe i telewizyjne przyznają wszystkim kandydatom i partiom jednolite, równe i liniowe świadczenie w postaci 20% zniżki od regularnych stawek zakupu publikowanych przez każdy środek masowego przekazu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego jego zastosowanie<sup>88</sup>.

Zabrania się osobom fizycznym lub prawnym, we własnym imieniu lub na rzecz osób trzecich, zawierania umów lub przekazywania środków na propagandę wyborczą na rzecz lub przeciwko partiom lub kandydatom;

---

*comprenden las actividades descritas en el artículo anterior y quedan sujetas a las normas del presente Título”.*

<sup>86</sup> Art. 223 Kodeksu Wyborczego: „*Las campañas electorales solo serán permitidas durante los sesenta días calendario previo a una elección general o una consulta popular, y dentro de los cuarenta y cinco días calendario previo a las elecciones internas partidarias. El Tribunal Electoral ordenará la remoción inmediata de cualquier propaganda o suspensión de cualquier actividad de campaña que viole las disposiciones de este Título. En caso de elecciones parciales los términos serán reglamentados por el Tribunal Electoral*”.

<sup>87</sup> Art. 224 Kodeksu Wyborczego: „*Se entiende por propaganda electoral los escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones, que se difundan en cumplimiento del concepto de campaña electoral. Esta difusión y uso comprende: 1. Los medios de comunicación: a. Canales de televisión, tanto abiertos como cerrados, por satélite o microondas. b. Emisoras de radio. c. Prensa escrita. 2. Internet, redes sociales y cine. 3. Centros de llamadas a través de telefonía fija o celular. 4. Las demás formas de hacer propaganda, entre otras, volantes, vallas, afiches y artículos promocionales. La propaganda electoral no está sujeta a censura previa ni al pago de ninguna tasa, gravamen o impuesto, nacional o municipal. Esta exoneración incluye el impuesto de transferencia de bienes corporales muebles y la prestación de servicios*”.

<sup>88</sup> Art. 225 Kodeksu Wyborczego: „*Las radioemisoras y televisoras otorgarán a todos los candidatos y partidos un beneficio único, igual y lineal del 20 % de descuento en las tarifas de compras regulares publicadas por cada medio al 31 de diciembre del año anterior a su aplicación*”.

akceptowania przez media wytycznych dla propagandy wyborczej z naruszeniem postanowień Kodeksu Wyborczego; przekazywania wytycznych na rzecz lub przeciwko partiom lub kandydatom<sup>89</sup>. Media ponoszą odpowiedzialność jedynie w przypadku rozpowszechniania anonimowej propagandy wyborczej, co do której istnieje domniemanie, że jest ich własnością, oraz za nieuzyskanie nazwiska i podpisu osoby odpowiedzialnej za propagandę, w przypadku gdy odpowiedzialności domaga się domniemany sprawca. Ta sama odpowiedzialność dotyczy drukarni w związku z drukowaniem propagandy wyborczej. W przypadku billboardów ta sama odpowiedzialność dotyczy firmy reklamowej, która wynajmuje reklamę jako wynajmujący lub zezwala na jej używanie w jakikolwiek sposób<sup>90</sup>.

Trybunał Wyborczy wspiera i reguluje przeprowadzenie dwóch debat telewizyjnych pomiędzy wszystkimi kandydatami na prezydenta. Pierwsza z nich odbywa się w ciągu trzydziestu dni od daty zakończenia zgłaszania kandydatur, a drugie nie później niż piętnaście dni przed wyborami. Są one transmitowane w telewizji krajowej bez ponoszenia kosztów przez media. Trybunał Wyborczy może przeprowadzić debaty na wszystkie stanowiska w wyborach powszechnych w poszczególnych okręgach wyborczych. Z kolei wyborcy z poszczególnych okręgów wyborczych mogą organizować i promować te debaty, które koordynuje Trybunał Wyborczy<sup>91</sup>.

Propaganda wyborcza zakazuje używania symboli narodowych; nieuprawnionego używania symboli partii i kandydatów; nieuprawnionego wykorzystanie wizerunku osobistego. Brudna propaganda jest rozumiana jako ta, która obraża godność ludzką za pomocą obelg, ingerencji w życie prywatne, dyskryminacji

---

<sup>89</sup> Art. 231 Kodeksu Wyborczego: „*Es prohibido: 1. Que las personas naturales o jurídicas, sea a título propio o por cuenta de terceros, contraten o donen propaganda electoral a favor o en contra de partidos o candidatos. 2. Que los medios de comunicación acepten pautas para propaganda electoral en violación de lo dispuesto en este artículo. 3. Que los medios de comunicación donen pautas o tiempo para propaganda electoral a favor o en contra de partidos o candidatos*”.

<sup>90</sup> Art. 232 Kodeksu Wyborczego: „*Los medios de comunicación social solo serán responsables en caso de divulgar propaganda electoral anónima, presumiéndose que es de su propiedad, y por no haber obtenido el nombre y la firma de la persona responsable de la propaganda, en el evento de que se exijan responsabilidades por un presunto afectado. Igual responsabilidad les cabe a las imprentas con relación a la impresión de propaganda electoral. Para el caso de vallas, dicha responsabilidad le cabe a la empresa publicitaria que alquila el anuncio como arrendadora o permite su uso a través de cualquier medio*”.

<sup>91</sup> Art. 234 Kodeksu Wyborczego: „*El Tribunal Electoral promoverá y reglamentará la celebración de dos debates televisados entre todos los candidatos presidenciales. El primero se llevará a cabo dentro de los treinta días siguientes al cierre de postulaciones y el segundo, a más tardar quince días antes de la elección, los cuales serán transmitidos en cadena nacional sin costo alguno por parte de los medios. El Tribunal Electoral podrá realizar debates para todos los cargos de elección popular en las distintas circunscripciones electorales. A su vez, los electores de las distintas circunscripciones podrán organizar y promover estos debates, los cuales serán coordinados por el Tribunal Electoral*”.

i twierdzeń o zachowaniach niezgodnych z prawem, które nie zostały orzeczone przez właściwe sądy, promuje przemoc lub narusza prawo. Zalicza się do niej także niszczenie, usuwanie, rozbieranie, zakrywanie lub przerabianie materiałów wyborczych, bez uprzedniego zezwolenia właściciela, z wyjątkiem postanowień wydanych przez Trybunał Wyborczy<sup>92</sup>.

Od trzech miesięcy przed dniem wyborów zabroniona jest propaganda lub reklama państwowa i samorządowa we wszystkich środkach masowego przekazu, w tym w państwowych środkach przekazu<sup>93</sup>. Zabrania się umieszczania materiałów propagandy wyborczej, w tym naklejania, malowania lub tapetowania, w następujących miejscach: urzędy, agencje, budynki i pomniki publiczne; wiadukty dla pojazdów i pieszych, ich konstrukcje publiczne i tereny przyległe; kabiny użytkowników transportu publicznego i punkty poboru opłat; publiczne areny, areny sportowe i centra sportowe; miejsca o znaczeniu historycznym i kulturowym; szpitale, azyle, ośrodki edukacyjne i ośrodki kultu religijnego; słupy i przewody elektryczne i telefoniczne; służebności publiczne, w tym, ale chodniki, krawężniki i wysepki drogowe; na znakach drogowych, sygnałach, sygnalizatorach świetlnych i tablicach na autostradach, ulicach lub drogach; na publicznych terenach zielonych lub obszarach publicznych; na drzewach, palmach, krzewach lub w innych miejscach, gdzie naruszony jest system ekologiczny lub środowisko; w miejscach, które w jakikolwiek sposób ograniczają minimalną widoczność lub zagrażają bezpieczeństwu pojazdów lub pieszych; na terenie prywatnej własności bez uprzedniej pisemnej zgody właścicieli, zarządców lub mieszkańców<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Art. 235 Kodeksu Wyborczego: „*La propaganda electoral queda sujeta a las prohibiciones siguientes: 1. El uso de los símbolos de la Nación, de conformidad con el artículo 6 de la Constitución Política. 2. El uso no autorizado de símbolos de los partidos y de los candidatos. 3. El uso no autorizado de la imagen personal, según lo establece el artículo 577 del Código de la Familia. 4. La propaganda sucia, entendiendo por ella la que ofenda la dignidad humana con la utilización de insultos, incursiones en la vida privada, discriminación y aseveraciones de conductas ilegales que no se hayan dictaminado por los tribunales competentes, promueva la violencia o atente contra las leyes, durante el desarrollo del proceso electoral de una elección primaria o general. Los candidatos y/o su equipo de campaña fundamentarán sus propuestas omitiendo, durante el tiempo de campaña, material denigrante, calumnioso e injurioso contra algún candidato. 5. Que se divulgue toda propaganda electoral a través de los medios de comunicación, sin estar respaldada por la firma y las generales de una persona responsable, para los fines electorales, civiles y penales correspondientes. En el caso de personas jurídicas, deben estar respaldadas por la firma del representante legal o su apoderado. 6. Que se destruya, quite, remueva, tape o altere toda propaganda electoral, sin autorización previa del dueño, salvo disposición emitida por el Tribunal Electoral*”.

<sup>93</sup> Art. 236 in capitulo Kodeksu Wyborczego: „*Desde los tres meses previos al día de la elección, se prohíbe la propaganda o publicidad estatal y de gobiernos locales en todos los medios de comunicación social, incluyendo la de los contratistas del Estado (...)*”.

<sup>94</sup> Art. 237 Kodeksu Wyborczego: „*Queda prohibida la colocación de propaganda electoral fija, incluyendo pegar, pintar o empapelar en los lugares siguientes: 1. Las oficinas, dependencias, edificios y monumentos públicos. 2. Los pasos elevados vehiculares*

#### 4. Prawne mechanizmy ochrony przed ingerencją obcych w procesy demokratyczne

Panama jako kraj, który doświadczał wielokrotnie ingerencji obcych w procesy demokratyczne, z dużą uwagą reaguje na każde działania, które mogłyby obecnie zagrozić strukturze państwa.

Ingerencja USA miała ogromny wpływ na porządek polityczny i wojskowy w Panamie, ponieważ wspierała utrzymanie się wojska u władzy przez ponad dwie dekady (1968-1989) i doprowadziła do zniesienia armii w 1989 r., co zostało później zapisane w konstytucji w 1994 r. Inwazja wojsk USA przeprowadzona w 1989 r., która pozwoliła na zniesienie dyktatury gen. Manuela Noriegi, dała Panamie szansę na wkroczenie na drogę demokracji. Oficjalnie Stany Zjednoczone uzasadniły inwazję koniecznością ochrony życia obywateli amerykańskich w Panamie oraz obrony demokracji i praw człowieka. Do tego dołączono postulaty związane z handlem narkotykami i statusem Kanału Panamskiego. Od lat 90. Panama dysponuje jedynie słabo wyposażonymi siłami policyjnymi, które są w stanie reagować na różne zagrożenia wewnętrzne, zwłaszcza wewnętrzne problemy polityczno-instytucjonalne i społeczno-gospodarcze, oraz zewnętrzne, takie jak podatność na konflikt zbrojny w Kolumbii<sup>95</sup>.

Gwarancje procesów demokratycznych znajdują się na każdym poziomie regulacji prawnych, w tym materialnych i proceduralnych oraz instytucjonalnych. Najważniejszym dokumentem pozostaje Konstytucja i przepisy odnoszące się bezpośrednio do każdej z rodzajów władzy. Wyjątkowo starannie i szczegółowo dotyczą one wyboru na stanowiska polityczne, co znajduje odzwierciedlenie w obszernym Kodeksie Wyborczym, który tworzy liczne i liczebne instytucje wyborcze i organy je wspierające. Ważną gwarancją jest również współdziałanie z instytucjami międzynarodowymi, także o zasięgu regionalnym, które wspierają Panamę w budowaniu stabilnego systemu demokratycznego<sup>96</sup>.

---

*y peatonales, sus estructuras públicas y áreas adyacentes. 3. Las casetas para usuarios del transporte público y casetas de peaje. 4. Los coliseos, canchas y centros deportivos públicos. 5. Los sitios de interés histórico y cultural. 6. Los hospitales, asilos, centros educativos y de cultos religiosos. 7. Los postes y tendidos eléctricos y telefónicos. 8. Las servidumbres públicas, incluyendo, pero no limitado, a las aceras, cordones e isletas. 9. En las señales, semáforos y leyendas de tránsito que están en las carreteras, calles o caminos. 10. En los zamepados públicos o áreas públicas. 11. En los árboles, palmas, arbustos o cualquier otro lugar en el que se vea afectado el sistema ecológico o el medio ambiente. 12. En aquellos lugares que, de cualquier manera, obstruyen la visibilidad mínima o pongan en peligro la seguridad vehicular o peatonal. 13. En todo inmueble de propiedad particular, sin la previa autorización escrita de sus propietarios, administradores u ocupantes”.*

<sup>95</sup> A. Marco, H. Gandásegui, *Dinámica electoral en Panamá de la pos-invasión (1990-2015), Auge y declive del modelo neoliberal*, Tareas, núm. 157, Panamá 2017, s. 5-25; O. Beluche, *La verdad sobre la invasión*, Panamá 1990.

<sup>96</sup> Por. M.A. Gandásegui, *Panamá 2009: Elecciones, crisis mundial y movimientos sociales Panama 2009: Elections, Global Crisis and Social Movements*, „Revista de ciencia política” vol. 30, n. 2/2010, s. 419-437.

## 5. Sposoby współpracy organów władzy państwowej w sytuacji zagrożenia – m.in. przepisy dotyczące przestępstw wyborczych, kwestie finansowania kampanii wyborczych i jawności ich źródeł

Przestępstwa wyborcze stanowią część Kodeksu Wyborczego – tytuł VIII Przestępstwa, wykroczenia wyborcze, przestępstwa administracyjne i sankcje moralne (Título VIII Delitos, Faltas Electorales, Faltas Administrativas y Sanciones Morales), zawarte w art. 463-504.

Karze pozbawienia wolności od jednego do dwunastu miesięcy lub grzywnie od B/. 100.00 do B/. 1,000.00 i pozbawieniu prawa do pełnienia funkcji publicznych na okres od jednego do trzech lat: każdy obywatel, który sprzedaje swój głos lub oddaje go za pieniądze lub jakąkolwiek inną korzyść; każda osoba, która kupuje głosy lub zabiega o głosy za zapłatę lub obietnicę pieniędzy lub jakiegokolwiek innej korzyści lub przewagi; każdy, kto groźbą, przemocą, zniewagą ogranicza wolność głosowania lub zastrasza wyborcę przed lub po skorzystaniu z prawa do głosowania; każdy, kto fałszuje lub zmienia karty do głosowania, podszywa się pod wyborcę lub próbuje przywłaszczyć sobie nazwisko wyborcy w celu zastąpienia go; każdy, kto podpisuje deklarację poparcia dla kandydatury, nie będąc zarejestrowanym w danym okręgu wyborczym; każdy, który oficjalnie popiera podpisem więcej niż jedną kandydaturę w tym samym procesie wyborczym; kto niszczy lub przejmuje jedną lub więcej urn wyborczych w celu ich rozdania, zmiany wyników lub uniemożliwienia obywatelom korzystania z prawa do głosowania, każdy, kto w celu oszustwa wyborczego zleca wydanie, wydaje, rozdaje lub rozpowszechnia duplikaty dowodów tożsamości, z przybranym nazwiskiem, zmieniając rzeczywistą sytuację osobistą lub podając inne fałszywe informacje; kto zamierza głosować lub głosuje więcej niż jeden raz w tych samych wyborach; każdy, kto w jakikolwiek sposób narusza tajność głosu innej osoby; każdy, kto podszywając się pod inną osobę, podpisuje formularz dołączenia lub uwierzytelnia fałszywe dołączenia w celu niewłaściwego zarejestrowania nominacji; każdy, kto usuwa, wstrzymuje, drze lub czyni bezużytecznym dowód osobisty wyborcy lub karty do głosowania, na których wyborca ma oddać swój głos; każdy, kto próbuje nakłonić innego wyborcę do głosowania poprzez przekazanie mu ważnych kart do głosowania na konkretnego kandydata, zarówno w lokalu wyborczym, jak i poza nim; oraz każdy pracodawca, który uniemożliwia pracownikowi wyznaczonemu na urzędnika wyborczego pełne wykonywanie jego obowiązków lub który stosuje wobec niego działania odwetowe<sup>97</sup>.

<sup>97</sup> Art. 25 Dekretu Gabinetu Ministrów nr 2 z 1972 r.: „Será sancionado con pena de prisión de uno a doce (12) meses, o multa de B/. 100.00 a B/. 1,000.00 e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por un (1) a tres (3) años. 1°. El ciudadano que vendiere su voto o lo emitiera por dinero u otra utilidad o provecho; 2°. El que comprare sufragios o solicitarle votos por pago o promesa de dinero u otra utilidad o provecho; 3°. El que con amenazas, violencias, ultrajes o injurias coartare la libertad del sufragio o intimidare al

Takim samym karom podlegają urzędnicy wyborczy lub członkowie gminnych rad skrutacyjnych lub komisji wyborczych, którzy są odpowiedzialni za: umyślne przewinienie lub zaniedbanie w wykonywaniu swoich obowiązków; przywłaszczenie, przechowywanie, ukrywanie lub niszczenie korespondencji wyborczej; bezprawne zawieszenie lub zmiana przebiegu głosowania; utrudnianie korzystania z prawa do głosowania; zaniedbywanie stosowania środków bezpieczeństwa, do których podjęcia są zobowiązani w związku z pełnionymi obowiązkami; dopuszczenie do głosowania osób, które nie są wpisane do odpowiedniego rejestru wyborców lub odmowa przyjęcia zarejestrowanego wyborcy; oraz bezpodstawną odmowę rejestracji obywatela jako kandydata<sup>98</sup>.

Karze pozbawienia wolności od jednego do trzech miesięcy lub grzywnie od B/. 50.00 do B/. 500.00 i pozbawieniu prawa do pełnienia funkcji na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat; podlegają: osoby uczestniczące w czynnościach wyborczych, które zakłócają porządek, nie stosują się do przewodniczącego któregośkolwiek lokalu wyborczego lub lekceważą urzędników wyborczych; osoby, które wchodzi na teren okręgu wyborczego z bronią lub podobnymi przedmiotami; oraz władze lub przedstawiciele władz, którzy odmawiają pomocy, o którą proszą urzędnicy wyborczy, urzędnicy wyborczy urzędników

---

*elector antes o después de ejercitado su derecho al voto; 4°. El que falsificare o alterar cédulas, suplantar la persona de un elector o intentare usurpar su nombre para sustituirse a él; 5°. El que firmare una declaración de respaldo a una postulación son estar inscrito en la respectiva circunscripción electoral; 6°. El lector que respaldare más de una candidatura en un mismo proceso electoral; 7°. El que destruyere o se apodere de una o varias urnas de votación con el fin de distribuir las, variar los resultados o impedir que los ciudadanos ejerzan el derecho del sufragio. 8°. El que, con el propósito de producir fraudes electorales ordenare expedir, expidiere, entregare o hiciera circular cédulas de identidad personal duplicadas, con nombre supuesto, alterando la realidad e sus circunstancias personales o consignando otro dato falso; 9°. El que pretendiere votar o votare más de una vez en una misma elección; 10°. El que violare por cualquier medio el secreto del voto ajeno; 11°. El que, haciéndose pasar por otro, firmare una hoja de adhesión o autenticare adhesiones falsas con el propósito de inscribir una postulación indebidamente; 12°. El que sustrajere, retuviere, rompiere, o inutilizare la cédula de identidad personal de un elector o las papeletas con las cuales éste habría de emitir su voto; 13°. El que pretendiere hacer votar a otro entregándole, fuera o dentro de los recintos electorales, boletas de votación válidas de determinado candidato; y 14°. El patrono que impidiere a un trabajador designado como funcionario electoral cumplir a cabalidad con sus funciones o adaptare represalias contra éste”.*

<sup>98</sup> Art. 26 Dekretu Gabinetu Ministrów nr 2 z 1972 r.: „Serán sancionados con las mismas penas señaladas en el artículo anterior, los funcionarios electorales o los miembros de las Juntas Comunales de Escrutinio o de las Juntas de Votación que fueren responsables de los siguientes hechos: 1°. Dolo o negligencia en el cumplimiento de sus deberes; 2°. Apropiación, retención, ocultamiento o destrucción de correspondencia electoral; 3°. Suspensión o alteración ilegal del curso de la votación; 4°. Obstaculización del ejercicio del sufragio; 5°. Negligencia en el cumplimiento de las medidas de seguridad que debiesen adoptar en relación con sus funciones; 6°. Admisión al sufragio de personas que no están inscritas en el Registro Electoral respectivo o negativa a la admisión de un elector inscrito; y 7°. Negarse indebidamente a inscribir a un ciudadano como afiliado a una candidatura”.



wyborczych, komisji wyborczych lub komisji liczących głosy, lub którzy w jakikolwiek sposób interweniują, aby sprawić, że w jakikolwiek sposób uniemożliwić skuteczne działanie postanowień organów wyborczych. organy wyborcze<sup>99</sup>.

Kwestie finansowania partii politycznych, w tym zwłaszcza kampanii wyborczych, zostały uregulowane w Kodeksie Wyborczym. Szczegółowe zasady finansowania ze środków publicznych, w tym podział na przed i powyborczy znajdują się również na stronie internetowej Trybunału Wyborczego<sup>100</sup>.

W zakresie pozyskiwania środków prywatnych. partie polityczne są zobowiązane do rejestrowania wpłat prywatnych, które otrzymują na swoje funkcjonowanie, a które są kontrolowane przez Trybunał Wyborczy. Wkłady te są deponowane na odrębnych rachunkach operacyjnych w Narodowym Banku Panamy (Banco Nacional de Panamá). Środki pochodzące z powyborczego finansowania publicznego otrzymane przez partie polityczne są również zarządzane wyłącznie na rachunkach bankowych w tym samym banku, zgodnie z przepisami wydanymi przez Trybunał Wyborczy<sup>101</sup>.

## 6. Wnioski

Biorąc pod uwagę przepisy dotyczące przeciwdziałania przestępczości w zakresie ochrony prawidłowości procesu wyborczego w Panamie, uznać należy, że kraj ten w sposób dostateczny gwarantuje poszanowanie procesów demokratycznych. Uwzględniając natomiast wyzwania przed nim stojące wskazać trzeba, że

<sup>99</sup> Art. 27 Dekretu Gabinetu Ministrów nr 2 z 1972 r.: „*Serán sancionados con pena de prisión de uno (1) a tres (3) meses, o multa de B/. 50.00 a B/. 500.00 e inhabilitación para el ejercicio de funciones por seis (6) meses a dos (2) años; 1°. Los concurrentes a los actos electorales que perturben el orden, desobedezcan al. Presiente de alguna Junta o falten el respeto a funcionarios electorales; 2°. Las personas que penetren a algún recinto electoral con armas u objetos semejantes; y 3°. Las autoridades o agentes de la autoridad que negare el auxilio solicitado por funcionarios electorales, por las Juntas de Escrutinio o de Votación o intervinieren de cualquier manera para dejar sin efecto las disposiciones de las autoridades electorales*”.

<sup>100</sup> <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/financiamiento-politico/financiamiento-publico-preelectoral/> (20.08.2021); <https://www.tribunal-electoral.gob.pa/financiamiento-politico/financiamiento-publico-postelectoral/> [dostęp: 20.08.2021]; H. Brown Araúz, *Financiamiento político en Panamá: situación actual, tendencias de reforma y desafíos específicos*, „Revista de Derecho Electoral” n. 29/2020, s. 215-222; E. Valdés, *Principales características de la financiación de partidos políticos en Panamá*, w: *Financiamiento de los partidos en América Latina*, red. D. Zovatto, P. Gutiérrez, Stockholm 2011, s. 397-416.

<sup>101</sup> Art. 246 Kodeksu Wyborczego: „*Los partidos políticos están obligados a registrar las contribuciones privadas que reciban para su funcionamiento, las que serán auditadas por el Tribunal Electoral. Estas contribuciones serán depositadas en cuentas únicas de funcionamiento en el Banco Nacional de Panamá. Los recursos del financiamiento público poselectoral que reciban los partidos políticos también serán manejados, exclusivamente, en cuentas bancarias con el Banco Nacional de Panamá, según lo reglamente el Tribunal Electoral*”; E. Adames Mayorga, *Reformas electorales y financiación de campaña*, „Tareas”, n. 154/2016, s. 57-61.

zaniechanie procesów demokratyzacji państwa będzie skutkować także negatywnym wpływem na procesy wyborcze. Panama jest specyficznym krajem ze względu na swoje położenie geograficzne, historię i rolę, jaką odgrywa w relacjach międzynarodowych. Wszystkie te elementy skupiają się wokół Kanału Panamskiego, który stanowi jeden z najważniejszych obiektów tego rodzaju na świecie. Warto zatem zastanowić się nad wpływem na politykę Panamy przez ten pryzmat, gdyż wiele on wyjaśnia.

Niski poziom świadomości dotyczący procesów demokratycznych pośród społeczeństwa oraz problemy gospodarcze i społeczne kraju, nie wpływają pozytywnie na procesy wyborcze. Mimo to, instytucje wyborcze cieszą się dużym zaufaniem w Panamie, co daje podstawę do rozwoju tego obszaru działalności politycznej. Należy pozytywnie ocenić dotychczasowe działania władzy w kwestii wyborów. Wola zmian i zwiększanie poziomu wiedzy w tym zakresie przynoszą skutki w postaci wysokiego poziomu zainteresowania procesem wyborczym przez Panamczyków, a w konsekwencji zaufania do władz<sup>102</sup>.

## Bibliografia:

### Akty prawne:

Konstytucja Polityczna Republiki Panamy, Constitución Política de la República de Panamá de 1972

Kodeks Wyborczy, Código Electoral, Gaceta Oficial Digital, lunes 11 de diciembre de 2017

Dekret Gabinetu Ministrów nr 2 z 1972 r., Decreto de Gabinete No.2 DE 13-01-1972

Dekret nr 18 z 31 grudnia 2012 r., Decreto 18 de 31 de octubre de 2012, relativo a la manera de inscribirse en el Registro Electoral de Panameños Residentes en el Extranjero (RERE)

### Opracowania:

Alarcón Reyes M., *Informe sobre las elecciones generales 2019 en Panamá 5 de mayo 2019 presentado a la: Comisión de Vinculación con Organismos Externos del Instituto Electoral de la Ciudad de México*, Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).

Antinori Bolaños I.I., *La representación política en Panamá, Partidos políticos y sistema electoral* <https://eprints.ucm.es/id/eprint/2184/1/T24768.pdf>

Beluche O., *La verdad sobre la invasión, Panamá 1990*.

Brown Araúz H., *Financiamiento político en Panamá: situación actual, tendencias de reforma y desafíos específicos*, „Revista de Derecho Electoral” n. 29/2020, s. 215-222.

Brown Araúz H., *Partidos Políticos y Elecciones en Panamá: Un Enfoque Institucionalista*, Panama 2009.

<sup>102</sup> M. Castell, J.A. Garrido, M.A. Gandásegui, L. González Guevara, C.I. Luna, A. Rodríguez Reyes, A. Turpana, M.F. Zárate, *Balace de las elecciones 2014 y desafíos de las fuerzas progresistas*, „Análisis Fes Panamá” n. 1/2014.

- Comité de Apoyo a los Observadores Internacionales, Panamá, testimonio de un proceso electoral, red. F. Jairo Mora, Panamá 1989.
- Castill M., Garrido J.A., Gandásegui M.A, González Guevara L., Luna C.I., Rodríguez Reyes A., Turpana A., Zárata M.F, *Balance de las elecciones 2014 y desafíos de las fuerzas progresistas*, „Análisis Fes Panamá” n. 1/2014.
- Gandásegui M.A., *Panamá 2009: Elecciones, crisis mundial y movimientos sociales Panama 2009: Elections, Global Crisis and Social Movements*, „Revista de ciencia política” vol. 30, n. 2/2010, s. 419-437.
- Latinobarometro, *La confianza en américa latina 1995 – 2015, 20 años de opinión pública latinoamericana*.
- Marco A., Gandásegui H., *Democracia, intervención y elecciones: Panamá 1989*, „Revista Mexicana de Sociología” vol. 52, n. 4/1990, s. 371-389.
- Marco A., Gandásegui H., *Dinámica electoral en Panamá de la pos-invasión (1990-2015), Auge y declive del modelo neoliberal*, Tareas, núm. 157, Panamá 2017, s. 5-25.
- Martínez Paredes T., *Participación política electoral de las mujeres en Panamá Las cuotas en las elecciones generales de 2019*, Panama 2020.
- Mella Carpanetti H., *La Fiscalía General Electoral de Panamá como organismo electoral reconocido y la jurisdicción penal electoral panameña*, „Derecho electoral” n. 23/2017, s. 171-190.
- Tuesta Soldevilla F., *Sistemas electorales en América Latina*, „Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos” vol. 42/2005, s. 211-225.
- Valdés E., *Principales características de la financiación de partidos políticos en Panamá*, w: *Financiamiento de los partidos en América Latina*, red. D. Zovatto, P. Gutiérrez, Stockholm 2011, s. 397-416.
- Adames Mayorga E., *Reformas electorales y financiación de campaña*, „Tareas”, n. 154/2016, s. 57-61.

## Netografía:

- <https://reformaspoliticas.org>  
<https://www.tribunal-electoral.gob.pa>  
<https://fiscalia-electoral.gob.pa>  
<https://docs.panama.justia.com>  
<https://www.mef.gob.pa>  
<https://www.laestrella.com.pa>  
<https://www.pa.undp.org>  
<https://www.idea.int>  
<https://www.gacetaoficial.gob.pa>  
<https://sertv.gob.pa>  
<https://www.ipandetec.org>  
<https://www.bloomberglinea.com.co>  
<https://www.youtube.com>

dr Joanna Siekiera

# Papua Nowa Gwinea

## 1. Wstęp

Papua Nowa Gwinea<sup>1</sup> (oficjalna nazwa to Niezależne Państwo Papui-Nowej Gwinei, dalej jako „PNG”) to państwo na Pacyfiku Południowym, w geopolitycznym regionie Oceanii. Państwo należące do subregionu Melanezji leży na wyspie Nowa Gwinea, która jest drugą po Grenlandii największą wyspą na świecie<sup>2</sup>, a także drugim największym po Australii krajem na kontynencie australijskim. Podzielona wzdłuż 141°południka Nowa Gwinea mieści w sobie dwa państwa: na zachodzie Indonezję, a na wschodzie Papuę Nową Gwineę. PNG to 7,2-milionowy najbardziej zróżnicowany kulturowo naród na ziemi mówiący w 800 językach<sup>3</sup>. Po latach protektoratu ze strony najbliższego sąsiada, tj. Australii, nad wschodnią częścią Wyspy, dopiero w 1975 r. kraj ten uzyskał niepodległość. Czasy suwerenności nie były jednak bezkrwawe z uwagi na ogromne zróżnicowanie etniczne, pozostałości kolonialne w systemie sprawowania władzy, ograniczony dostęp do edukacji i wyższych stanowisk, a przez to także nierówności społeczno-ekonomiczne. Na Wyspie Bougainville’a, największej wyspie w archipelagu Wysp Salomona, przez 9 lat trwała krwawa rebelia o oderwanie się do PNG. Obecnie oficjalnie mówi się o autonomicznym regionie Bougainville od 2000 r. z chwilą powstania autonomicznego rządu. Referendum niepodległościowe w listopadzie 2019 r. potwierdziło wolę mieszkańców, którzy aż w 95% wyrazili poparcie dla

---

<sup>1</sup> Autorka podczas swoich studiów doktoranckich na Wydziale Prawa nowozelandzkiej Victoria University of Wellington była członkiem koła naukowego Pacific Island Law Students’ Society. W grupie badaczy uczestniczyły także osoby pochodzące z PNG. Zainteresowania autorki systemem prawnym w tym państwie podsycały wreszcie przez obecnego doradcę przy Urzędzie Rzecznika Praw Obywatelskich (Ombudsman) w stolicy Port Moresby, Dr. Vergil Narokobi. Rozmowy z nim stanowią bazę niniejszych rozważań, za co autorka w tym miejscu dziękuje. Szerzej na ten temat: V. Narokobi, *Melanesian Philosophy in the Papua New Guinean Legal System*, „Journal of Pacific History” 2020, No. 55, vol. 2, s. 1-17.

<sup>2</sup> Przy założeniu, iż Australia to kontynent na jakim leży państwo – Związek Australijski.

<sup>3</sup> *Papua New Guinea*, CIA: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pp.html> [dostęp: 14.06.2022].

oderwania się do PNG<sup>4</sup>. Dla ścisłości należy dodać, iż właśnie w 2020 r. odbyły się wybory prezydenckie oraz parlamentarne w tej Republice<sup>5</sup>. Jednakże niniejsza praca dotyczyć będzie władzy sprawowanej w stolicy Port Moresby, na terenie Niezależnego Państwa.

Wiedza na temat relacji politycznych, a także prawnych regulacji na Pacyfiku Południowym jest mała, żeby nie powiedzieć znikoma zarówno w literaturze polskiej, jak i europejskiej. Choć zdarzają się publikacje o Antypodach, rozumianych jednak jako Związek Australijski oraz Nowa Zelandia, próżno szukać analiz mikropaństw z obszaru basenu Oceanu Spokojnego. Dodatkowo, tak sprecyzowany temat jak instytucjonalna architektura organów ochrony i przestrzegania prawa daje duże pole do pokazania, w jaki sposób prawo na Pacyfiku tworzyło się i jak funkcjonuje ono w XXI w. już w dobie niepodległych państw postkolonialnych, które pozostają młodymi demokracjami. Lata podległości wpłynęły na negatywny odbiór norm prawnych, rozumianych jako narzucony system pochodzący z państw z dalekiej Europy. Trudności społeczno-ekonomiczne, przedstawiające się w wysokim stopniu ubóstwa, bezrobocia oraz przestępczości to kolejne konsekwencje niesprawiedliwego systemu kolonialnego. Bo choć PNG posiada na swoim terytorium liczne złoża, jak miedź, srebro czy nawet złoto i ropa naftowa, to są one niezbadane, a zatem w nieznacznym stopniu wykorzystywane na użytek państwa i jego mieszkańców.

## 2. Model wyborczy

Model wyborczy w Papui Nowej Gwinei odzwierciedla złożoność tego najbardziej heterogenicznego narodu na świecie, ale jest także odpowiedzią na trudne kwestie dziedzictwa postkolonialnego, porządku prawnego powstałego na kanwie prawa narzuconego. Prawem narzuconym bądź nabytym nazywa się cały dorobek sprawny, jakie kraje postkolonialne przybrały najpierw w związku z nową administracją pochodzącą z jednego z europejskich państw, a następnie, już jako niepodległe jednostki na arenie międzynarodowej, samodzielnie musiały wykształcić własny system prawny, już niezależny od dalekich metropolii. Co znamienne jednak dla państw postkolonialnych, to stały fakt odbierania nowych, już autonomicznie ukształtowanych polityk wewnętrznych oraz zewnętrznych,

<sup>4</sup> D. Sipiński, *Dekolonizacja Pacyfiku trwa. Jest nowe państwo*, „Polityka” (11.12.2019): <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1933126,1,dekolonizacja-pacyfiku-trwa-jest-nowe-nowe-panstwo.read>; *Była niemiecka kolonia zagłosowała za niepodległością*, „Deutsche Welle” (11.12.2019): <https://www.dw.com/pl/by%C5%82a-niemiecka-kolonia-zag%C5%82osowa%C5%82a-za-niepodleg%C5%82o%C5%9Bci%C4%85/a-51624994> [dostęp: 14.06.2022].

<sup>5</sup> Wybory trwały od 12 sierpnia do 1 września 2020 r., a na pierwszego prezydenta został wybrany John Momis. G. Wyeth, *Bougainville Prepares for Presidential Election*, „The Diplomat” (1.07.2020): <https://thediplomat.com/2020/07/bougainville-prepares-for-presidential-election/> [dostęp: 14.06.2022].

jako bezwzględnie inspirowanych tradycją i doktryną państw-kolonizatorów. Stąd też postępy demokratyzacyjne, jak i wszelkie inne próby reform prawnych, w tym także dotyczących podstawowych gałęzi egzystencji mieszkańców państw-byłych kolonii odbierane są jako powrót do czasów kolonialnych. Prawo zatem, choć już od kilku dekad stanowione wyłączone w stolicy Papui Nowej Gwinei, postrzegane jest przez rdzennych mieszkańców jako coś narzuconego, coś nienaturalnego, wreszcie coś niekorzystnego, bo podyktowanego z zewnątrz.<sup>6</sup>

Państwo zostało podzielone na 20 prowincji, w tym jeden dystrykt, co należy tłumaczyć jako osobną administracyjną jednostkę miasta stołecznego – stolicy Port Moresby, a także jeden autonomiczny rejon Bougainville, co do którego odbyło się referendum niepodległościowe w 2019 r., o czym była mowa we wstępie. Od czasu założenia w 1793 r. przez Brytyjczyków pierwszej osady w indonezyjskiej części Wyspy Nowej Gwinei, o wpływy w tym kraju rywalizowały europejskie potęgi kolonialne: Holandia, Niemcy i Wielka Brytania. Ważnym jest tutaj choćby skrótove przekazanie chronologii, a także jurysdykcji terytorialnej poszczególnych suwerenów, aby później móc przestawić współczesny system prawny, w tym model wyborczy. Otóż w 1828 r. Holendrzy zajęli zachodnią część wyspy, podczas gdy w 1884 r. Wielka Brytania i Niemcy podzieliły pozostałą jej część, tak iż rząd w Londynie zarządzał południowym wschodem Wyspy, a Cesarstwo Niemieckie – północnym wschodem Nowej Gwinei. W 1904 r. Wielka Brytania przekazała swoją część, Papuę, Australii. Australijczycy z kolei zajęli także część niemiecką Nowej Gwinei, co dodatkowo zostało uhonorowane przez Ligę Narodów po przegranej przez Drugą Rzeszę I wojnie światowej. Połączenie w jeden podmiot prawnomiędzynarodowy Nowej Gwinei i Papui nastąpiło jednak dopiero po II wojnie światowej, co wiązało się z działaniami wojennymi, a przede wszystkim japońską okupacją Nowej Gwinei. Jednakże wschodnią część Wyspy, holenderską, anektowała Indonezja w 1969 r. Sześć lat później ukończono proces dekolonizacji, a Papua Nowa Gwinea przestała być terenem administrowanym przez Australię w ramach Komisji ONZ ds. dekolonizacji. Nastąpiło to dnia 16 września 1975 r., od kiedy to można mówić o (od)zyskaniu niepodległości przez to państwo.

System prawny PNG jest mieszany, co należy rozumieć, iż znajdują się w nim zarówno elementy starego, „narzuconego” systemu państwa kolonialnego – Wielkiej Brytanii, a zatem *common law*, jak i podstawy prawa narodowego o charakterze zwyczaju, praktyki, nierzadko w niespisanej formie. Owszem, owe plemienne, co wszak znamienne dla narodów Oceanii, normy podlegają w powolnym procesie kodyfikacji. Jednak przeskok cywilizacyjny, w tym prawny, od struktur plemiennych, przez narzucone europejskie rozwiązania

<sup>6</sup> B Hughes, *Report on the South Pacific countries*, „New Zealand Yearbook of International Law” 2005, nr 2, s. 274.

prawne, do wreszcie niezależnych organów władzy demokratycznego państwa prawa zabiera dużo czasu, ale i potrzebuje odpowiedniego kapitału ludzkiego<sup>7</sup>.

System wyborczy PNG aż do 2002 r. obowiązywał w formule first-past-the-post (FPTP/FPP, zwanym także single-member plurality voting SMP, co tłumaczy się jako system jednomandatowych okręgów wyborczych), co oznacza, że zwycięzca otrzymywał mandat po otrzymaniu zwykłej większości głosów, jak jest obecnie w systemie większościowym w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. W przypadku zgłoszenia się do wyborów dużej liczby kandydatów, co miało miejsce ze względu na ogromne rozdrobnienie kulturowe i etniczne, sprawiało to, że do uzyskania mandatu wystarczała niewielka liczba głosów. Przekładało się to zatem na znaczący podział i tak już poróżnionego społeczeństwa, bowiem przed reformą wyborczą ponad połowie deputowanych do zwycięstwa wystarczyło zaledwie uzyskanie mniej niż 20% głosów, a w kilku przypadkach zwycięzca otrzymał poparcie wynoszące 5%<sup>8</sup>.

Inspirowany australijskimi rozwiązaniami prawnymi, nowy system wyborczy w PNG nazywa się instant-runoff voting (IRV), a zatem są to wybory jednoturowe „natychmiastowe”, bez dogrywki czy drugiej tury. Taka metoda to rodzaj uprzywilejowanej metody rankingowej stosowanej w wyborach jednomandatowych z więcej niż dwoma kandydatami. Zamiast wskazywać poparcie tylko dla jednego kandydata, wyborcy w wyborach IRV mogą uszeregować kandydatów w kolejności preferencji. W przypadku zatem wyliczonej drugiej tury, nie dochodzi do niej, a bierze się pod uwagę większość głosów oddanych.

### 3. Rys historyczny i podstawa prawna (pojęcie systemu i procesu wyborczego oraz roli organu)

Papua Nowa Gwinea, wraz z licznymi państwami w Oceanii (Australia, Fidzi, Kiribati, Nauru, Nowa Zelandia, Samoa, Wyspy Salomona, Tonga, Tuvalu i Vanuatu) jest członkiem międzyrządowej organizacji o nazwie Wspólnota Narodów (ang. Commonwealth of Nations). Poprzednio ta struktura, skupiająca były dominia i kolonie Imperium Brytyjskiego, nazywała się Brytyjska Wspólnota Narodów<sup>9</sup>. Państwa skupione we Wspólnocie utrzymują pełnię niepodległości zarówno w polityce wewnętrznej jak i zewnętrznej, jednakże uznają one Monarchę Brytyjskiego jako głowę swego państwa. Karta Wspólnoty

<sup>7</sup> Autorka od lat zajmuje się dziedziną nauki, jaką jest *Pacific Studies*. O młodych, niedoskonałych demokracjach, które trudnią się licznymi wewnętrznymi problemami, co zaś skutecznie utrudnia, a często uniemożliwia procesy demokratyzacji czyt.: J. Siekiera, *Wyzwania dla młodych demokracji na Pacyfiku Południowym*, [w:] J. Brudnicka, W. Trybuł, *Wybrane aspekty funkcjonowania państwa w XXI w.*, Wyd. Semper, Warszawa 2018.

<sup>8</sup> B. Reilly, *Ethnic conflict in Papua New Guinea*, „Asia Pacific Viewpoint”, 2008, vol. 49, nr. 1, s. 17.

<sup>9</sup> Strona internetowa Commonwealth of Nations: <http://thecommonwealth.org/member-countries> [dostęp: 14.06.2022].

Narodów została podpisana w roku 2013, aby podkreślić prawne wartości jej członków, takie jak demokracja, trójpodział władz, rządy prawa, koncepcja dobrego rządzenia/dobrej administracji w sektorze publicznym oraz rozpoznanie potrzeb małych państw<sup>10</sup>.

System wyborczy PNG dotyczył będzie zatem jedynie wyborów parlamentarnych oraz samorządu lokalnego. Oficjalnym ustrojem Niezależnego Państwa Papui Nowej Gwinei jest demokratyczna parlamentarna monarchia konstytucyjna (ang. *parliamentary democracy under a constitutional monarchy*). W imieniu obecnej Królowej Brytyjskiej Elżbiety II, monarchię reprezentuje gubernator generalny. Obecnie stanowisko to piastuje Bob Dadae. Na straży władzy ustawodawczej stoi jednoizbowy parlament, wybierany na okres 5-letniej kadencji. W parlamencie jest 111 miejsc, odpowiednio dla 89 deputowanych, wybieranych w wyborach powszechnych w systemie IRV, podczas gdy 20 samorządowców wybiera się na szczeblu regionalnym. Wartą wspomnienia jest to klauzula, jakoby konstytucja dopuszczała 126 miejsc w parlamencie. Odnośnie do władzy wykonawczej to należy ona do rządu, na czele którego stoi premier, od 2019 r., były minister edukacji, a potem minister finansów, James Marape. Urząd premiera ustanawiany jest na wniosek parlamentu z powołania gubernatora generalnego, jak jest przyjęte w państwach Commonwealthu<sup>11</sup>.

Podstawą prawną jest ordynacja wyborcza uchwalona w 1997 r., a nowelizowana w 2006 r. Akt prawny nosi nazwę *Organic Law on National and Local-level Government Elections 1997*<sup>12</sup> (dalej jako „Ustawa wyborcza”), co można tłumaczyć jako prawo regulujące wybory na poziomie krajowym i lokalnym. „Organic law” to ustawy bezpośrednio podległe konstytucji o randze wyższej niż zwykła ustawa, stąd w języku polskim stosuje się czasem w tym przypadku miano ustawy konstytucyjnej. Pierwsze wybory w ramach nowej ordynacji odbyły się w grudniu 2003 r.<sup>13</sup> Kwestie nieuregulowane niniejszą ustawą rozwiązują się w ramach norm ustawy zasadniczej – Konstytucji z 15 sierpnia 1975 r.<sup>14</sup>

Proces wyborczy podczas 32-letniego okresu przejściowego od uzyskania niepodległości oraz przyjęcia ustawy zasadniczej w tym samym roku, aż do uchwalenia ordynacji wyborczej zmieniającej poprzednią metodę wyborczą, charakteryzował się słabym, tj. niestabilnym, szybko zmieniającym się systemem

<sup>10</sup> Charter of the Commonwealth signed by Her Majesty Queen Elizabeth II, Head of the Commonwealth, Commonwealth Day 2013 z 11 marca 2012 r. Głowy rządów państw Wspólnoty przyjęły Kartę wcześniej, już 14 grudnia 2012 r.

<sup>11</sup> Por. S. Bożyk, *System konstytucyjny Australii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001 oraz *idem*, *System konstytucyjny Nowej Zelandii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.

<sup>12</sup> Organic Law on National and Local-level Government Elections, No. 3 of 1997 z lipca 1997 r.

<sup>13</sup> *Papua New Guinea Implements Instant Runoff Voting*, Fair Vote: [https://www.fairvote.org/papua\\_new\\_guinea\\_implements\\_instant\\_runoff\\_voting](https://www.fairvote.org/papua_new_guinea_implements_instant_runoff_voting) [dostęp: 14.06.2022].

<sup>14</sup> Constitution of the Independent State of Papua New Guinea z 15 sierpnia 1975r., obowiązująca od 16 września 1975 r.



partyjnym i rządami utworzonymi przez koalicje kilku partii i licznych niezależnych deputowanych. Losy polityczne wygranych tworców w kolejnych wyborach oparte były najczęściej na lokalnych i osobistych przywiązaniach, a nie na ideologii lub identyfikacji partyjnej. Przed wyborami aż do 2002 r. scena polityczna była również niestabilna, a częste zmiany lojalności posłów orbitujących od jednej do drugiej struktury partyjnej, prowadziły do nazbyt częstych wniosków o wotum nieufności w parlamencie, jak również wielu śródkresowych zmian rządu. Niebezpiecznym dla stabilności funkcjonowania młodego państwa były zwłaszcza wnioski o wotum nieufności w pierwszych 18 miesiącach i ostatnich 12 miesiącach kadencji parlamentu. Ten proceder starano ograniczyć się zapisami nowelizowanej konstytucji z 1991 r.<sup>15</sup>

Zaproponowana jeszcze w 2000 r. ordynacja wyborcza miała sformalizować wreszcie proces rejestracji przynależności do danej partii kandydatów wprowadzając szereg nowych zasad dotyczących zachowania samych kandydatów i partii podczas wyborów, ale i w stosunku do nich, celem uniknięcia niezgodnego z zasadami demokracji kupczenia głosami czy innymi nielegalnymi sposobami zjednywania sobie poparcia. Ustawa ta została zastąpiona ostatecznie obowiązującym obecnie aktem z 2003 r. I tu racjonalny ustawodawca dopiął swego, unikając tzw. „partyjnej skakanki”, gdyż nowa ustawa surowo ograniczyła przesłanki rezygnacji posłów z partii lub zmiany partii tuż po wybraniu, gdzie jedną z kar wprowadzono możliwość utraty mandatu. Kolejnym novum okazał się skodyfikowany wymóg dyscypliny partyjnej w sprawach najwyższej wagi, tj. ustaw konstytucyjnych, wyboru premiera, wotum nieufności wobec rządu czy debaty nad budżetem. Owe przepisy doprowadziły do wyczekiwanej w życiu politycznym stabilności w parlamencie. W ich następstwie, lata 2002-2007 były pierwszymi w historii parlamentu PNG, w którym jeden rząd utrzymał władzę przez całą kadencję<sup>16</sup>. To właśnie wybory w 2007 r. były obszernie komentowane na świecie niejako inaugurując nowy system wyborczy, w porównaniu z wyborami z 2002 r. opisywanymi jako najgorsze wybory w całej historii państwowości PNG.

Organem odpowiedzialnym za przebieg procesu wyborczego w Papule Nowej Gwinei, zgodnie z zapisami Konstytucji oraz Ustawy wyborczej jest Komisarz Wyborczy (ang. Electoral Commissioner) funkcjonujący jako jednoosobowy organ – Komisja Wyborcza (Electoral Commission)<sup>17</sup>. Wchodzi on natomiast w skład Komitetu Nominacji Komisji Wyborczej (Electoral Commission Appointments Committee, dalej jako Komitet Wyborczy), co będzie opisane w dalszej części analizy. Zgodnie z art. 15 Ustawy wyborczej, podstawową funkcją Komisji

<sup>15</sup> *Papua New Guinea National Election, June-August 2007, Report of the Commonwealth-Pacific Islands Forum Election Assessment Team, s.1.*

<sup>16</sup> *Ibidem.*

<sup>17</sup> Art. 5(2) Ustawy wyborczej stanowi: „The Electoral Commission shall consist of the Electoral Commissioner.”

Wyborczej jest organizowanie i przeprowadzanie wszystkich wyborów do parlamentu oraz do organów ustawodawczych samorządów lokalnych.

#### 4. Kwestia niezależności – autonomia organów, bezstronność, integralność, transparentność działania

Komisarz Wyborczy powoływany jest przez głowę państwa, którą w PNG, jako przynależnej do Wspólnoty Narodów, jest monarcha brytyjski. W praktyce jednak to zadanie wykonuje gubernator generalny. Przed wprowadzeniem w życie zapisów omawianej ustawy, organ Komisji Wyborczej został wprowadzony przez poprzednio obowiązującą ustawę Organic Law on National Elections. Jak zostało jednak wskazane wyżej, jej normy okazały się być niedostatecznie sprecyzowane, nie rozwiązywały bowiem problemów zbyt rozdrobionej sceny politycznej, niemogącej przeprowadzić tak potrzebnych cywilizacyjnie reformy.

Do prawomocności mianowania Komisarza potrzebne jest jego ogłoszenie w dzienniku urzędowym (*National Gazette*)<sup>18</sup>. Przyjmuje się, iż pomimo okresów niewyborczych stanowisko Komisarza Wyborczego powinno być stale obsadzone, co jednak nie jest obowiązkiem wynikającym z zapisów ustawy<sup>19</sup>. Także w przypadku, gdy Komisarz przebywa poza krajem lub z jakiegokolwiek powodu nie jest w stanie wykonywać swoich obowiązków, wówczas głowa państwa (jak było to już wskazane za pośrednictwem gubernatora generalnego), działając za radą Komitetu Nominacji Komisji Wyborczej (Komitetu Wyborczego) i zgodnie z nią, może wyznaczyć osobę do pełnienia funkcji Komisarza Wyborczego na okres nieprzekraczający jednak sześciu miesięcy. Osoba pełniąca obowiązki Komisarza może wykonywać wszystkie jego uprawnienia<sup>20</sup>.

Kadencja Komisarza Wyborczego PNG wynosi 6 lat z możliwością reelekcji. Obecnie stanowisko to piastuje Patilias Gamato. Jego zaprzysiężenia dokonano 24 listopada 2015 r. w obecności sędziego sądu najwyższego, Sir Salamo Injia, a także ustępującego Komisarza Sir Andrew Trawen. Już wówczas podkreślano istotną rolę nowego komisarza w naprawie systemu wyborczego, który był nieszczelny, a negatywnie osławione wybory z 2002 r. skutkowały aż 105 wnioskami o naruszenie prawa wyborczego, z czego 5 z nich skończyło swój bieg na wokandzie<sup>21</sup>. Postać nowego Komisarza, którego ustawowa kadencja kończy się w 2021 r., budzi jednak kontrowersje. W tak zróżnicowanym nie tylko kulturowo, ale i finansowo społeczeństwie, gdzie na każdym szczeblu władzy lokalnej i rządowej odnotowuje się przestępstwa związane z korupcją i nepotyzmem,

<sup>18</sup> Art. 5(3) Ustawy wyborczej.

<sup>19</sup> Art. 8(1)(a) *ibidem*.

<sup>20</sup> Art. 8(2) *ibidem*.

<sup>21</sup> M. Kavera, *New Chief Electoral Commissioner Sworn into Office* (24.11.2015): <https://emtv.com.pg/new-chief-electoral-commissioner-sworn-into-office/> [dostęp: 14.06.2022].

posądzenie właśnie o działalność koruptogenną nie jest niczym nietypowym. Patilias Gamato został aresztowany w październiku 2019 r. pod zarzutem korupcji, prania brudnych pieniędzy, a także szkodliwej działalności na rzecz skarbu państwa. Został on niedługo potem zwolniony za kaucją. Bezpośrednią przyczyną aresztowania była inspekcja policyjna w przeddzień nocy wyborczej w 2017 r., gdzie przy tym wysokim urzędniku państwowym znaleziono ponad 54.000 USD. Wówczas Komisarz tłumaczył się, iż pieniądze stanowiły dodatki dla urzędników wyborczych<sup>22</sup>. Ostatecznie sąd nie postawił Komisarzowi zarzutów, a swoją funkcję sprawuje on nieprzerwanie.

Zarówno w prawie, jak i literaturze przedmiotu podkreśla się niezależność, bezstronność, a także transparentność działania tego jednoosobowego organu. Już Konstytucja w swoim 126 artykule, zatytułowanym „Wybory” stanowi, że Komisja Wyborcza nie podlega kierownictwu ani kontroli żadnej osoby ani władzy. Także Ustawa wyborcza wylicza przesłanki dyskwalifikacji z tego stanowiska, gdzie w pierwsze kolejności wymienia się zakaz łączenia wysokich urzędów: parlamentarzysty, członka Zgromadzenia Prowincji, członka samorządu terytorialnego, członka zarejestrowanej partii politycznej, osoby prawnej, względem której stwierdzono upadłość lub niewypłacalność, osoby, u której stwierdzono chorobę psychiczną bądź inną niepoczytalność, a wreszcie osobę, którą skazano na karę śmierci lub więzienia<sup>23</sup>.

## 5. Skład, sposób powoływania członków / osoby delegowane przez inny organ państwowy, kadencja

Komitet Wyborczy składa się, oprócz Komisarza Wyborczego, z Prezesa Rady Ministrów lub wyznaczonego przez niego ministra, który pełni funkcję Przewodniczącego, lidera opozycji lub w przypadku jego nieobecności zastępcy przywódcy opozycji, przewodniczącego właściwej stałej komisji parlamentarnej, a także przewodniczącego Komisji ds. Usług Publicznych<sup>24</sup>.

Komitet zbiera się w takich terminach i miejscach, jakie zdaniem Przewodniczącego jawią się niezbędne do sprawnego prowadzenia jego spraw. Można zatem przyjąć, iż prace tego organu mają miejsce *ad hoc*, gdyż jedynie Komisarz Wyborczy jest stałym, odrębnym organem, podczas gdy wszyscy inni członkowie Komitetu piastują swoje własne funkcje we władzy wykonawczej bądź ustawodawczej. Decyzje, jak i punkty programu podczas poszczególnych posiedzeń Komitetu rozstrzygane są większością głosów członków. Oznacza to wysoki stopień demokratyzacji tego, jakże istotnego dla procesów ustrojowych, organu.

<sup>22</sup> Radio New Zealand, *PNG electoral commissioner charged with corruption* (21.10.2019): <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/401420/png-electoral-commissioner-charged-with-corruption> [dostęp: 14.06.2022].

<sup>23</sup> Art. 11 Ustawy wyborczej.

<sup>24</sup> Art. 6 *ibidem*.

Dopiero przy równości głosów w danej sprawie, przewodniczący ma głos decydujący. Wreszcie procedury wewnętrzne Komitetu stanowi sam Komitet<sup>25</sup>, co także cechuje jego autonomię oraz bezstronność.

Przewidziano także prawną możliwość delegowania osób do Komitetu przez inne organy. Stanowi o tym art. 16 Ustawy wyborczej. Zgodnie z jego treścią Komisja Wyborcza, a zatem personalnie Komisarz wyborczy może skierować zapytanie do każdego wydziału odpowiedzialnego za sprawy osobiste lub każdej innej jednostki rządowej o przydzielenie kadry potrzebnej do pełnego i sprawnego jej funkcjonowania.

Zostały przewidziane wreszcie specjalne warunki zatrudnienia Komisarza Wyborczego, któremu ustawowo zabrania się aktywnie angażować w politykę (z wyjątkiem urlopu udzielonego przez głowę państwa (lub choroby), być nieobecny na służbie dłużej niż 14 kolejnych dni lub dłużej niż 28 dni w dowolnym okresie 12 miesięcy), nabywać w formie prezentu lub w inny sposób, wykorzystywać ani przechowywać w jakimkolwiek innym sposób, wszelkie udziały w jakimkolwiek majątku na terenie PNG, czy też ubiegać się, przyjmować lub otrzymywać inne korzyści oprócz warunków zatrudnienia. Może on jednakowoż pełnić funkcję w izbie zawodowej, w odniesieniu do której istotne są jego kwalifikacje. Kontrowersyjną kwestią, która potencjalnie może stanowić pole do nadużyć jest możliwość kupna, dzierżawy lub nabycia w inny sposób ziemi.

Jak było to już wcześniej przywołane, kadencja Komisarza trwa pół roku, jednak może on wcześniej zrezygnować, operując terminem 3-miesięcznego wypowiedzenia, wysłanego do głowy państwa. Owo wypowiedzenie może zostać cofnięte przez samego Komisarza, ale nie później niż przed upływem owych 3 miesięcy. Co się zaś tyczy wieku, osoba, która przekroczyła wiek 55 lat nie może zostać powołana na to stanowisko ani ubiegać się o reelekcję. Od tej reguły przewidziano jednak wyjątek, kiedy to głowa państwa, po konsultacji z Komitetem Wyborczym ma prawo zezwolić, a następnie sama mianować osobę po przekroczeniu wieku granicznego. Wówczas jednak nowy Komisarz Wyborczy nie może mieć przekroczonego 60 roku życia<sup>26</sup>.

W obliczu dużej ilości zadań, jakie niosą w sobie kwestie przygotowania oraz przeprowadzenie wyborów parlamentarnych, jak i do samorządu terytorialnego, Ustawa Wyborcza wprowadziła możliwość oddelegowywania zadań przez Komisję Wyborczą, zarówno wybiórczo przypisanych dla danego delegata, jak i wszelkich potrzebnych zadań, mając uprawnienie scedowania swoich wszelkich kompetencji na tak oto wybranego urzędnika. Także zakres terytorialny może dotyczyć całego państwa lub wybranych jego prowincji, a samo delegowanie obowiązków może być w każdej chwili cofnięte, w pisemny sposób. Taki zapis, gdzie Komisja Wyborcza musi prowadzić przekazywanie swoich kompetencji na piśmie dodatkowo zapewnia transparentność prowadzenia jej zadań.

---

<sup>25</sup> Art. 7 ibidem.

<sup>26</sup> Art. 14 ibidem.

Wreszcie Ustawa wyborcza przewiduje trzy typy osób, które mogą, gdy zajdzie taka potrzeba, zostać powołane przez Komisję Wyborczą do pomocy przy jej pracach. Są to: powracający urzędnik (returning officer<sup>27</sup>), asystent powracającego urzędnika (assistant returning officer<sup>28</sup>) oraz osoba powołana w obliczu konkretnego wypadku (appointment in cases of emergency<sup>29</sup>).

Komisja Wyborcza, w drodze obwieszczenia w dzienniku urzędowy, powołuje dla kandydata na powracającego urzędnika, tzw. skrutatora, na którym spoczywa obowiązek wykonania Ustawy wyborczej w ramach swojego przydzielonego kandydata wyborczego lub na jego rzecz, dla więcej niż jednego elektoratu. Urzędnik ten może, po konsultacji z Komisją Wyborczą, zwrócić się o pomoc do osób fizycznych, jak i grup osób, w tym Komitetu, w celu zaplanowania lub aktualizacji list, a następnie przeprowadzenia wyborów. Podobnie asystent skrutatora jest powoływany na wniosek Komisji, a taka nominacja musi być uprawomocniona swoim zapisem w dzienniku urzędowym. Wykonuje ona swoje funkcje przyzwolone mu przez skrutatora ze swoich własnych i w ramach dobrowolnie wybranych przez niego samego. Jedynym wyjątkiem jest tu zwierzchnictwo terytorialne nad jednostkami państwa, gdzie zapisano mniej niż 100 wyborców. Mianowanie wygasza po zakończeniu procesu wyborczego. Racjonalny ustawodawca przewidział wreszcie trzecią możliwość mianowania specjalnych osób w przypadkach nagłych, jak nieobecność czy nieobsadzenie stanowiska powracającego urzędnika bądź jego zastępcy. Stanowisko to kończy swój prawny byt z chwilą obsadzenia wakatu.

Dla pełnej przejrzystości procesu wyborczego zdecydowano się na podkreśleniu dwóch klauzuli: kandydaci do wyborów nie mogą służyć jako skrutatorzy, a jeżeli urzędnik wyborczy zostanie kandydatem, w ten sposób zwalnia się z tego urzędu<sup>30</sup>, a także wymóg przechowywania formularzy wyborczych przez powracających urzędników, na których nałożono obowiązek bezpłatnego udostępniania i dostarczania wniosków o wpis, przeniesienie czy innych wniosków okołowyborczych dla społeczeństwa papuaskiego<sup>31</sup>.

## 6. Prawa przysługujące członkom i ich zadania, immunitet, *incompatibilitas*

Uprawnienia Komisji Wyborczej, jak i Komitetu Wyborczego są szerokie, a ich praca widziana przez opinię publiczną jako podstawowa, konieczna do przeprowadzenie demokratycznych zmian, a zatem polepszania bytu mieszkańców PNG. Wraz z pełną przejrzystością tych organów, ich bezstronnością

---

<sup>27</sup> Art. 19 *ibidem*.

<sup>28</sup> Art. 20 *ibidem*.

<sup>29</sup> Art. 21 *ibidem*.

<sup>30</sup> Art. 23 *ibidem*.

<sup>31</sup> Art. 24 *ibidem*.

i integralnością podkreślaną zarówno w ustawie zasadniczej, jak i *lex specialis*, ich pozycja jest *de iure* trudna do podważenia czy ewentualnego nadzoru. Na taką właśnie pułapkę prawną zwracają uwagę międzynarodowi obserwatorzy. M.in. Instytut Lowy'ego w swoim raporcie po wyborach w 2012 r. wylicza, że PNG funkcjonuje w literaturze przedmiotu, niestety, wciąż w negatywny sposób, jeśli chodzi o bezpieczeństwo, ochronę i wysoki poziom przestępczości, dodając jednak, że twierdzenie w mediach, że podczas procesu wyborczego następują brutalne czyny, a wszyscy komisarze oraz kandydaci są skorumpowani, jest nieprawdziwe<sup>32</sup>. Prawodawcy oraz urzędnicy reprezentujący Ustawę wyborczą podczas wyborów, ale także w okresach między elekcjami, na terytorium całego państwa mają możliwość pozytywnego wpływu i wspierania stabilności oraz ogólnonarodowego bezpieczeństwa. W miesiącach przed każdymi wyborami w PNG pojawiają się doniesienia, że Komisja Wyborcza jest niedostatecznie przygotowana do przeprowadzenia wyborów, że istnieją poważne problemy z listą wyborców oraz identyfikacją wyborców, że jest wielce prawdopodobne, aby dojdzie do przemocy, że siły bezpieczeństwa są niedofinansowane, aby sobie z tym poradzić, a zaistnieje przemoc oraz znacząca korupcja. Niemniej żadna z tych negatywnych wizji nie potwierdza się w pełni, nie w takim stopniu, aby zaszkodzić czy zakłócić proces wyborczy nadzorowany przez Komisję Wyborczą. Należy to wreszcie odczytywać jako pozytywną i stałą legitymację państwa oraz jego organów przez zwykłych Papuasów<sup>33</sup>. To właśnie obywatele, pomimo różnych prób podważenia kompetencji Komisji, zdolni są do przyznania legitymacji nowej koalicji rządowej powstałej po wyborach, akceptując tym samym zdolność rządu do kierowania ich państwem, a także wyniki demokratycznego procesu zachodzącego w ich ojczyźnie.

Proces wyborczy oraz rola Komisji Wyborczej przykuła także uwagę jednej z najważniejszych ugrupowań regionalnych w Oceanii, Pacific Island Forum (PIF)<sup>34</sup>. Raport z 2007 r. dotyczył ówczesnych wyborów w Papule Nowej Gwinei, która jest wszak członkiem PIF. Następnie Komisja Wyborcza w dniu 5 lipca 2007 r. zdecydowanie odpierała zarzuty postawione jej wobec „brakujących” nazwisk na listach wyborczych. Kontrargumentem był tutaj czas jakoby obywatele mieli dostatecznie długi przedział czasu i wachlarz logistycznych możliwości, aby poprawnie zapisać się i sprawdzić listy wstępne. Stąd też winą zostali obciążeni sami Papuasi, którzy nie zarejestrowali się prawidłowo. Co warto jednak dodać celem sprostowania, już po odbytych wyborach, Komisarz Wyborczy przyznał rację PIF co do konieczności zwrócenia większej uwagi na poprawę list podczas przyszłych wyborów<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> S. Flower, J. Leahy, *The 2012 National Elections in Papua New Guinea: Averting Violence*, Lowy Institute for International Policy, Policy Brief, March 2012.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Pacific Islands Forum Secretariat: <https://www.forumsec.org/> [dostęp: 14.06.2022].

<sup>35</sup> *Papua New Guinea National Election...*

Co z jednej strony stanowi o niezależności tego organu, jego zwierzchności jedynie przed konstytucją oraz braku realnej oraz prawnej możliwości wpływan na jego pracę, z drugiej jednak strony może to być niechybnie nadużyte także na niekorzyść własnych obywateli. Wreszcie można mówić o sporze typu „moje słowo przeciwko twojemu”. Możliwym wyjściem z tejże niekomfortowej sytuacji, która wszak warunkuje prawidłowy proces wyborczy, a zatem i demokratyczny, jest wydawanie zaświadczenie<sup>36</sup>. Wszak papierowy dowód wpisu na listę wyborców jest stosowany w większości demokratycznych państw, co jest następnie wykorzystywane w dniu głosowania nad urną. Byłby to wówczas typowy dowód rejestracji, jeśli obywatele twierdziliby, że się zapisali, ale brakuje ich nazwiska na liście.

Należy oddać zasadność ciężkim wysiłkom, jakie przy każdym głosowaniu wkłada Komisja Wyborcza, mając świadomość różnic kulturowych, językowych, innej mentalności oraz podejścia do kultury prawnej, w tym zwyczajów, relatywnie nowemu, głosowania bezpośredniego. Nie ma zatem wątpliwości, że sporządzenie dokładnego spisu wyborców jest poważnym wyzwaniem na terytorium tak zróżnicowanym społecznie, ale także trudnym do dodarcia do każdego okręgu wyborczego, w sensie geograficznym. Niemniej oczywiste jest, że konieczne są dalsze wysiłki w celu dalszej poprawy integralności list wyborczych oraz samego procesu rejestracji wyborców i integralności spisu.

Ostatnie wybory w PNG miały miejsce w 2019 r. Obywatele brali udział w wyborach do władz lokalnych. Komisja Wyborcza PNG opublikowała zmieniony harmonogram wyborów, gdyż wcześniejszy rozkład został wstrzymany przez postanowienie Sądu Najwyższego z 25 kwietnia. Po rozstrzygnięciu procesu prawnego 31 maja i zatwierdzeniu przez podsekretarza Ministerstwa ds. stosunków międzyrządowych 6 czerwca, Komisja Wyborcza wydała ostateczną treść swoich postanowień. Widać zatem jasno, iż tylko sąd miał wpływ na prace Komisji, jednak jedynie w stopniu terminów administracyjnych, a nie samych kompetencji technicznych.

Należy dodać, iż te ostatnie wybory były bardzo ważne ze względu na okręgowy charakter zgłaszania kandydatów, szukania przez nich poparcia, a następnie aktywnej roli wyborców w terenach, głównie wiejskich ze słabym bądź całkowitym brakiem dostępu do infrastruktury drogowej czy innych podstawowych usług. Ponadto wybory na radnych okręgowych w 2019 r. były szeroko komentowanym sprawdzianem dla administracji wyborczej Papui Nowej Gwinei. Były to bowiem pierwsze wybory samorządowe od czasu zdecentralizowanego przeprowadzania wyborów do poziomu prowincji w wyborach krajowych w 2017 r.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> *Elections in Papua New Guinea: 2019 Local-Level Government Elections*, International Foundation for Electoral Systems: <https://www.ifes.org/faqs/elections-papua-new-guinea-2019-local-level-government-elections> [dostęp: 14.09.2020]; *Papua New Guinea, Events of 2018*, Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/papua-new-guinea> [dostęp: 14.06.2022].

O zasadzie nielączenia określonych funkcji publicznych (łac. incompatibilitas) była już mowa we wcześniejszym fragmencie analizy. Art. 11 Ustawy wyborczej, wśród przesłanek dyskwalifikacji ze stanowiska Komisarza Wyborczego w pierwszej kolejności wymienia zakaz łączenia funkcji parlamentarzysty, członka Zgromadzenia Prowincji, członka samorządu terytorialnego czy członka zarejestrowanej partii politycznej z funkcją Komisarza. Należy wreszcie podkreślić, iż kultura prawna w PNG, pomimo relatywnie młodego okresu funkcjonowania, a wreszcie wciąż niestabilnej i obciążonej wieloma defektami formalnymi i technicznymi demokracji, odznacza się szacunkiem do przedstawicieli rządu wśród zwykłych obywateli. Ich praca zatem przyjmowana jest z szacunkiem, a niejako wdzięcznością za formowanie procesów, które przez samych wyspiarzy może i nie do końca są zrozumiałe w pojęciu semantycznych, jednakże aksjologicznie przyjmują one konieczne zmiany, jak w przypadku konieczności zapisania się do spisu wyborczego, a następnie wzięcia udziału w głosowaniu.

## 7. Organizacja działania

Jako, że Komisja Wyborcza ma za zadanie zorganizować, przeprowadzić i rozliczyć proces wyborczy, zarówno w wyborach do parlamentu, jak i organów samorządowych (lokalnych) organizacja jej działania jest wieloaspektowa, ale i wielopoziomowa. Należy w tym miejscu dodać, iż podstawą prawną do funkcjonowania Komisji Wyborczej podczas i na okoliczność wyborów są trzy akty prawne: Konstytucja z 1975 r., Ustawa wyborcza z 1997 r. oraz Ustawa konstytucyjna o integralności partii politycznych i ich kandydatów z 2003 r.<sup>38</sup>

Najpierw Komisja Wyborcza władna jest wydać harmonogram wyborczy, który najczęściej składać się będzie z następujących etapów: wydanie zarządzeń (nakazów/rozporządzeń urzędowych) przedwyborczych (ang. writ, co jest specjalnego rodzaju pisemnym dokumentem organu, który sprawuje swoje administracyjne bądź sądowe zwierzchnictwo w ramach swoich kompetencji przedmiotowych), zbieranie kandydatów na listy oraz zamknięcie nominacji, proces głosowania, zakończenie głosowania, zwrot zarządzeń z informacjami wyborczymi, w tym z ostatecznym wynikiem wyborczym. Sam okres głosowania różni się w PNG, co jest spowodowane trudnym dostępem do wielu komitetów wyborczych, jak również koniecznością zabezpieczenia samego procesu wyborczego, włączając w to ochronę członków komisji wyborczych. Zgodnie jednak z generalną zasadą zapisaną w Ustawie wyborczej, głosowanie w wyborach krajowych, przede wszystkim w wyborach parlamentarnych, powinno

<sup>38</sup> Organic Law on the Integrity of Political Parties and Candidates 2003, No. 908 of 1998 z 15 października 2003 r.



odbyć się w przeciągu jednego, tego samego dnia, tak, aby zwrot zarządzeń wyborczych nastąpił pod koniec dnia głosowania<sup>39</sup>.

Wydruk i dostarczenie kart do głosowania jest wysoce istotne w państwie o tak dużym stopniu przestępczości, w tym aktów koruptogennych. System „pustych” kart do głosowania wciąż budzi emocje, jako że wymaga się od wyborców wpisywania nazwisk i / lub przydzielonych im numerów preferowanych kandydatów, zamiast zakreślenia krzyżyka przy wydrukowanym już nazwisku i jego komitecie wyborczym. Ten wyjątkowy system został zaprojektowany w celu zapewnienia praktycznego głosowania, przy jednoczesnym uniknięciu drukowania i dowozu bardzo dużych kart do głosowania. Co istotne, w samych lokalach wyborczych umieszcza się plakaty ze zdjęciami kandydatów w celu odniesienia się i wpisania ich nazwiska wraz z numerem. Problem może pojawić jednak w przypadku mylnego zapisu nazwiska bądź niespójności numeru z nazwiskiem. W takim przypadku Komisja Wyborcza zastrzegала branie pod uwagę właśnie nazwiska kandydata. Stąd niektórzy wyborcy i skrutatorzy obawiali się, że otworzy to możliwość późniejszej zmiany kart czy ich podrobienia<sup>40</sup>.

Komisarz Wyborczy ma także prawo podjąć decyzję o odrzuceniu listy wyborców, co rzutowało na braku wiarygodność samych wyborów. Tak się stało w 2002 r. Mówiło się wówczas o dużej liczbie nazwisk „widm” oraz podwójnych wpisach. Nowa lista została opracowana już z o wiele większym stopniem dokładności i staranności w latach 2005-2007. Zawierała ona 3,9 miliona zarejestrowanych wyborców, co stanowiło spadek o 1,4 miliona nazwisk w porównaniu ze starą listą. Komisarz Wyborczy był bowiem przekonany o konieczności wzmocnienia integralność nowej listy ze stanem faktycznym, ale także aby w ten sposób jak najrzetelniej wypełnić stan prawny. Kolejną zmianą w 2007 r. było drukowanie osobnych list wyborczych dla każdego okręgu zamiast jednej dla całego państwa<sup>41</sup>.

Ostatnią ciekawą, bo rzadko przypisywaną organom wyborczym funkcją, jest funkcja edukacyjna Komisji Wyborczej. Otóż przeprowadzono poważny program podnoszenia świadomości wyborców, z pomocą grup społeczeństwa obywatelskiego oraz przy finansowaniu i wsparciu technicznym ze strony AusAID (Australia's development program<sup>42</sup>) w ramach programu wspierania wyborów (Electoral Support Program). Świadomość wyborców koncentrowała się na zapewnieniu zrozumienia nowego systemu wyborczego (IRV zamiast FPP – przypomina aut.) i była podejmowana w całym kraju w dużej mierze poprzez wykorzystanie bezpośrednich spotkań, które obejmowały spotkania grupowe i dyskusje, oddzielne dyskusje grupowe dla mężczyzn i kobiet, próbn

<sup>39</sup> Art. 280 Ustawy wyborczej.

<sup>40</sup> *Papua New Guinea National Election...*

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> *Australia's development program*, Department of Foreign Affairs and Trade: <https://www.dfat.gov.au/aid/australias-development-program> [dostęp: 14.06.2022].

głosowanie i liczenie, a także muzykę i występy grup teatralnych. Wiadomości radiowe były również wykorzystywane do docierania do odizolowanych obszarów niedostępnych dla zespołów podnoszących świadomość. Ponadto kompleksowa kampania reklamowa obejmowała wykorzystanie telewizji, radia i prasy do wyjaśnienia procesu głosowania i zachęty do wypowiedzenia się w imię hasła: „Nasze głosowanie, nasza przyszłość”. Rola kobiet w procesie wyborczym została także dostrzeżona i promowana<sup>43</sup>. W wyborach w 2012 r. wybrano trzy kobiety do parlamentu. Był to najlepszy wynik wśród kandydatek od 1977 r. Jednak już w 2017 r. nie wybrano żadnej kobiety. Wtedy też kobiety stanowiły zaledwie 5,4% kandydatów. Kandydatki zdobyły średnio mniejszą liczbę głosów niż mężczyźni w obu elekcjach w 2012 i 2017 r. Odzwierciedla to wyzwania, przed którymi stoją kobiety kandydujące w PNG<sup>44</sup>.

Finalnie, rola edukacyjna Komisji Wyborczej polega także na promowaniu świadomości na temat HIV / AIDS<sup>45</sup> przy okazji wyborów.

Komisja Wyborcza stwierdziła ostatecznie, iż jest zadowolona z wysiłku edukacyjnego względem wyborców. Komisarz Wyborczych zauważył, że niektórzy obywatele byli krytyczni wobec programu, ponieważ nie dotarł on do wszystkich wiosek w PNG, ale byłoby to praktycznie niemożliwe, a zasięg był bardzo i tak bardzo dobry. W tym przypadku głosowanie nieformalne wydawało się być na akceptowalnym poziomie. Jednocześnie zespół obserwatorów z regionalnej organizacji PIF zauważył, że na terenach wiejskich wielu wyborców, zwłaszcza tych z niewielką lub żadną piśmiennością, nie rozumiało systemu wyborczego ani prawidłowego sposobu głosowania<sup>46</sup>.

## 8. Organy dodatkowe, pomocnicze, terenowe

Organem dodatkowym, terenowym podległym pod Komisję Wyborczą, a przewidzianym zarówno w Konstytucji, jak i Ustawie wyborczej są Komisje Graniczne (Boundaries Commissions). Ustawa zasadnicza, w swoich 125 artykułach stanowi, iż to parlament determinuje liczbę i podział na okręgi wyborcze. Jednakże czyni to po konsultacji z miejscowymi Komisjami Granicznymi, co stanowi praktyczne odniesienie do samorządu terytorialnego oraz decentralizacji państwa, gdzie jednostki na lokalnym poziomie mają lepszą, tzn. szczegółową, informację o stanie faktycznym i realnych potrzebach obywateli. Nowelizacje ustaleń granic okręgów mają odbywać się w odstępach nie dłuższych niż 10 lat, co wszak stanowi zapewnienie sprawnego przeprowadzenia

<sup>43</sup> *Papua New Guinea*, International Foundation for Electoral Systems: <https://www.ifes.org/papua-new-guinea> [dostęp: 14.06.2022].

<sup>44</sup> *Electoral trends*, PNG Elections Database: <http://devpolicy.org/pngelections/electoral-trends/> [dostęp: 14.06.2022].

<sup>45</sup> Wskaźnik osób chorujących na wirus HIV bądź chorych na AIDS wynosi 0,8% populacji. Dane za CIA World Factbook.

<sup>46</sup> *Papua New Guinea National Election...*

wyborów zgodnie z rosnącą liczbą populacji oraz jej migracjami wewnętrznymi. Komisja Graniczna, biorąc pod uwagę wszelkie względy określone w Ustawie wyborczej, dokłada starań, aby wszystkie okręgi wyborcze obejmowały mniej więcej taką samą liczbę populacji. Co istotne to przewidziana Ustawą zasadniczą możliwa odpowiedź parlamentu na przedstawioną listę ze strony Komisji Granicznej. Otóż parlamentarzyści mogą przyjąć lub odrzucić, ale nie mogą jej zmienić. Organ ten nie podlega bowiem kierownictwu ani kontroli żadnej osoby ani władzy<sup>47</sup>. W celu zapewnienia mu niezależności, w odniesieniu do procedur formułowania i rozpatrywania jego zaleceń Konstytucja także odsyła do *lex specialis* – Ustawy wyborczej. Takie podwójne zabezpieczenie ustawowe stanowi bez wątpienia o wysokiej randze tego organu pomocniczego. Wreszcie Ustawa o samorządzie lokalnym<sup>48</sup> może także przyznać bądź nałożyć na Komisję Graniczną swoje uprawnienia, delegować pewne funkcje, obowiązki lub odpowiedzialność w odniesieniu do granic prowincji i okręgów wyborczych na terytorium poszczególnych prowincji.

Od czasu uzyskania niepodległości miało miejsce kilka przeglądów granic okręgów wyborczych. Jednakże parlament PNG konsekwentnie odrzucał zalecenia Komisji Granicznej. W wyniku takiego działania granice elektoratów nie zmieniły się przez kilka dekad. Znaczące zmiany demograficzne w tym okresie doprowadziły do dużych różnic między populacjami poszczególnych elektoratów (według ostatecznej frekwencji najmniejszy elektorat otwarty w 2007 r. miał mniej niż 3 tys. wyborców, a największy – ponad 20 tys.)<sup>49</sup>.

Jaki to ma wpływ za efektywny, transparentny i praworządny proces demokracji? Otóż jedną z najważniejszych zasad demokracji, w jej bezpośrednim zakresie jest twierdzenie, iż jeden głos obywatela posiada tożsamą wartość jak każdy inny głos innego obywatela: „jedna osoba – jeden głos – jedna wartość”. W systemie społecznym PNG obserwuje się jednakowoż przechylenie systemu aksjologicznego ku konserwatywnemu trzymaniu się granic społeczności, w tym społeczności autochtonicznej, plemiennej, w jej stałych miejscach bytności. Co nie powinno zatem dziwić, odbywa się to kosztem oddania prawdziwej liczebności okręgów wyborczych, skąd to wychodzą ogromne rozbieżności. I tak niektóre jednostki i społeczności, głównie miejskie, posiadać będą tym sposobem znacznie większą siłę głosu niż inni obywatele.

Należy znaleźć równowagę między reprezentacją społeczną a egalitarną demokracją. Tu z pomocą przychodzą właśnie kompetencje i wiedza Komisji Granicznej. Do takich wniosków powoli dochodzą politycy. W swoim wystąpieniu w lutym 2020 r. Premier James Marape stwierdził, iż gwałtowny wzrost liczby ludności Papui Nowej Gwinei uzasadnia rewizję granic wyborczych,

<sup>47</sup> Art. 125(4) Konstytucji.

<sup>48</sup> Organic Law on Provincial Governments and Local-level Governments, No. 14 of 2014 z 14 maja 2014.

<sup>49</sup> *Papua New Guinea National Election...*

dlatego też rząd planuje zmianę granic okręgów wyborczych. Dodał on, że populacja w niektórych elektoratach wzrosła znacznie bardziej niż w innych, stąd ważne jest, aby Komisja Graniczna w szybkim terminie przekazała rządowi swoje raporty terytorialne. „Są przypadki, że w których w niektórych elektoratach jest prawie 20 tys. osób reprezentowanych przez jednego członka parlamentu. W innych okręgach natomiast ponad 30 lub 40 tys. osób jest reprezentowanych przez jednego członka parlamentu”.<sup>50</sup>

## 9. Kompetencje, funkcje, obowiązki i podziały funkcjonalne między instytucjami wyborczymi. Usprawnienia działań w zakresie zapewnienia uczciwości procesu wyborczego

Przy szczegółowej analizie organów wyborczych w Papule Nowej Gwinei nie sposób nie wspomnieć o dodatkowym organie – Doradczy Komitet Wyborczy (Election Advisory Committee). Do jego zadań należy przedstawianie zaleceń i doradztwo ogólne Komisji Wyborczej we wszystkich sprawach przewidzianych w Ustawie wyborczej, ale także tych związanych z wyborami, o których poinformuje *ad hoc* sama Komisja Wyborcza. Członkami Doradczego Komitetu Wyborczego są Rzecznik Praw Obywatelskich (lub osoba przez niego wyznaczona), a także dwie inne osoby, z których jedna jest nominowana przez Zarząd Transparency International (PNG) Inc.,<sup>51</sup> a druga powinna być sędzią w stanie spoczynku lub prawnikiem posiadającym kwalifikacje do powołania na sędziego nominowanego przez Komisarza Wyborczego po konsultacji z Rzecznikiem Praw Obywatelskich (Ombudsman) i Prezesem Zarządu Transparency International (PNG) Inc. Należy tutaj jasno wskazać, iż niecodziennym rozwiązaniem legislacyjnym jest odniesienie do organizacji pozarządowej, która jest międzynarodową fundacją. Najczęściej bowiem, jeśli mowa o czynniku społecznym, wybiera się ewentualnych obserwatorów bądź kontrolerów jakości procesów ustrojowych spośród krajowych stowarzyszenia społeczeństwa obywatelskiego operujących w tzw. trzecim sektorze. Wybór papuaskiego racjonalnego ustawodawcy na Transparency International wskazuje jasno na konieczność pomocy z zewnątrz, spojrzenia krytycznym okiem na procesy demokratyczne, w tym wyborcze, przez doświadczonego podmiot, który zmaga się z walką z korupcją w innych państwach, rozwiniętych, ale i rozwijających się, jak właśnie PNG. Służy to dodatkowemu zapewnieniu przejrzystości procesowi wyborczemu, gdzie nadzorca, obserwator wyborów, nie jest stroną z racji obywatelstwa.

<sup>50</sup> Radio New Zealand, *Population surge to prompt review of PNG electoral boundaries* (12.022020): <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/409326/population-surge-to-prompt-review-of-png-electoral-boundaries> [dostęp: 14.06.2022].

<sup>51</sup> Międzynarodowa organizacja pozarządowa zajmująca się przeciwdziałaniem korupcji w ponad 100 krajach na świecie: <https://www.transparency.org/en/countries/papua-new-guinea#> [dostęp: 14.06.2022].

Członkowie Doradczego Komitetu Wyborczego mianowani są przez głowę państwa, *de iure* przez monarchę brytyjskiego acz *de facto* przez gubernatora generalnego, po zasięgnięciu opinii Komisji Wyborczej. Co istotne, Doradczy Komitet Wyborczy wydaje zalecenia lub porady wyłącznie Komisji Wyborczej. Obraduje on *ad hoc*, zbiera się tak często, jak potrzeba i przyjmuje własne procedury w celu uregulowania swoich obrad. Jest to wreszcie funkcja honorowa, a zatem jej członkom nie przysługuje żadne wynagrodzenie<sup>52</sup>. Dowodzi to jednoznacznie o braku interesu w zasiadaniu w tym organie, a w konsekwencji ewentualnemu wyciągnięciu korzyści z racji piastowanego stanowiska.

Wszelkie spory wyborcze, w tym ważność wyborów, rozstrzyga na wniosek wyłącznie Sąd Najwyższy<sup>53</sup>. Celem usprawnienia postępowania procesowego, zwłaszcza w naglących kwestiach, przy tak licznej populacji i możliwych wnioskach przez nią złożonych, Ustawa przewiduje, iż pojedynczy sędzia jest władny rozstrzygać daną sprawę, zamiast całego gremium sędziowskiego. Wymieniono natomiast warunki, jakie powinien zwiierać taki wniosek złożony w trybie wyborczym. Otóż petycja taka powinna przedstawiać fakty, na które powołano się w celu unieważnienia wyborów lub skierowania zwrotów do Komisji Wyborczej, określić rekompensatę, która należna będzie składającemu petycję, być podpisana przez stronę sporu wyborczego, tj. kandydata bądź osobę uprawnioną do głosowania w wyborach i wreszcie zostać poświadczona przez dwóch świadków, których zawody i adresy są podane. Tak sporządzony wniosek winien zostać złożony w Rejestrze Sądu Najwyższego w Port Moresby lub w siedzibie sądu w dowolnej siedzibie prowincji w ciągu 40 dni od ogłoszenia wyniku wyborów. Składający petycję wnosi do Sekretarza Sądu kwotę 5 tys. PGK<sup>54</sup> tytułem zabezpieczenia kosztów postępowania sądowego. O dalszych uprawnieniach sądu będzie mowa w kolejnej części analizy.

Omawiając podziały funkcjonalne między instytucjami wyborczymi należy także w tym miejscu przywołać urząd skrutatorów. Profile tych stanowisk zostały przedstawione wyżej (powracający urzędnik, asystent powracającego urzędnika oraz osoba powołana w obliczu konkretnego wypadku – przyp. aut.). To właśnie powracający urzędnik ma na tym etapie swoje najważniejsze zadanie przy liczeniu głosów w centrum wyborczym (counting centre)<sup>55</sup>. Do pomocy ma on przydzielonych mu przez Komisarza Wyborczego asystenta i, gdy zajdzie potrzeba, dodatkową osobę.

Ostatnią ważną funkcją w przeprowadzaniu wyborów jest tłumacz. Jego rolę w procesie wyborczym reguluje dział XV Ustawy wyborczej, który stanowi: „Niezależnie od przepisów niniejszej ustawy, dla celów i na każdym etapie postępowania przy głosowaniu lub kontroli osoba może, za zgodą

<sup>52</sup> Art. 96C (6) Ustawy wyborczej.

<sup>53</sup> Art. 206 *ibidem*.

<sup>54</sup> Papuaska Kina jest obowiązującą jednostką monetarną na terenie PNG, której kurs wynosi 1,1 w stosunku do polskiego złotego.

<sup>55</sup> Art. 149 Ustawy wyborczej.

przewodniczącego [komisji wyborczej] lub urzędnika [dokonującego kontroli wyborczej], jeżeli wymaga tego okoliczność, skorzystać z usług osoby służącej jako tłumacz.”<sup>56</sup> Kandydat w wyborach nie może być tłumaczem, a urzędnik wyborczy nie może być tłumaczem, z wyjątkiem, gdy w ramach komisji wyborczej inny urzędnik może posłużyć w tym samym czasie jako tłumacz. Ustawa nakłada na tłumacza obowiązek staranności, a zatem dołożenia wszelkich starań, aby w jak najlepszy sposób pomógł wyborcy, jednak stosował się on do wszelkich wskazówek podanych mu przez przewodniczącego komisji wyborczej, który wszak sprawuje nad nim administracyjną kontrolę. Następnie, tłumacz musi powstrzymać się od ujawniania jakiegokolwiek wiedzy na temat głosu wyborcy, dla którego lub do którego tłumaczy. Została także wprowadzona ustawowo kara grzywny w wysokości 500 PGK lub odpowiednio kara pozbawienia wolności na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy za rażące uchybienia w wykonywaniu swoich czynności, specjalne wprowadzania w błąd wyborcy bądź członków komisji wyborczej, ujawnianie głosu wyborcy oraz wpływanie w jakikolwiek sposób na głos wyborcy, dla którego lub do którego tłumaczy.

## 10. Finansowanie i jego kontrola

Po raz pierwszy podczas wyborów w PNG w 2007 r. zmobilizowano dość znaczącą liczbę obserwatorów krajowych. Większość obserwatorów krajowych była zorganizowana w zespoły przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego pod kierownictwem Państwowego Instytutu Badawczego. W każdej prowincji grupy te były koordynowane przez liderów zespołów akademickich. Większa część z nich była wolontariuszami, co dodatkowo świadczyło o transparentności procesów wyborczych, ale i kontroli jego przebiegu. Natomiast silne wsparcie finansowe zostało wysłane ze wspomnianego wcześniej Programu Wsparcia Wyborczego AusAID. Dotyczyło to także międzynarodowej organizacji Transparency International (PNG), samofinansującej się. Jak zwraca jednak uwagę Pacific Island Forum, najprężniej rozwijającej się regionalnej organizacji na Pacyfiku Południowym, na terenie PNG powinno nastąpić skuteczniejsze delegowanie i decentralizacja uprawnień finansowych, w tym środków na kierowników wyborów okręgowych w celu zarządzania lokalnymi wyborami, minimalizowania i zmniejszania opóźnień w płatnościach związanych z administracją wyborczą. Alternatywnie, wnioski finansowe dotyczące administracji wyborczej powinny być efektywnie, tj. bez zwłoki rozpatrywane, aby usprawnić administrację wyborczą w prowincjach. Innymi słowy, procesy zarządzania wyborami powinny być wydajniejsze. Musi temu towarzyszyć zapewnienie odpowiedniego wsparcia finansowego, szkoleń i nadzoru na szczeblu krajowym, aby zapewnić skuteczne, spójne i odpowiedzialne zarządzanie wyborami<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Art. 173(1) *ibidem*.

<sup>57</sup> *Papua New Guinea National Election...*

Kolejnym faktem związanym z finansowaniem podczas procesu wyborczego jest niewłaściwe wykorzystanie środków państwowych przez kandydatów i partię. W szczególności Komisja przy Rzeczniku Praw Obywatelskich PNG wszczęła w czerwcu 2007. dochodzenie w sprawie ponad 90 milionów PGK funduszy parlamentarnych, które wydano w ramach „wątpliwych procedur” w okresie poprzedzającym wybory. Niezwykle ważne jest zatem, aby przepisy prawne dotyczące sprawozdawczości finansowej i rozliczalności były bezstronnie przestrzegane przez właściwe organy zarówno w trakcie, jak i po zakończeniu procesu wyborczego, tak aby kampanie wyborcze były prowadzone w sposób transparentny, zgodny z przepisami<sup>58</sup>.

## 11. Efektywność działania

Efektywność działania pracy organów państwowych w ramach procesów wyborczych rozstrzyga Sąd Najwyższy. W tym miejscu należy przyjrzeć się jego szczegółowym kompetencjom w zakresie procesu wyborczego. Otóż, zgodnie z art. 212 Ustawy wyborczej zatytułowanym „Uprawnienia Sądu” znajdują się enumeratywnie wymienione kompetencje, jakie przysługują temu organowi. W każdej sprawie objętej zakresem podmiotowym niniejszej ustawy, Sąd Najwyższy jest władny odroczyć postępowanie wnioskowe oraz proces wyborczy (dotyczący jego legalności); zasądzić nieodzowną obecność świadków w sprawie oraz złożenie przez nich materialnych dowodów w sprawie; udzielić stronie postępowania na wniosek wglądu w akta sprawy, w obecności wyznaczonego funkcjonariusza, do spisów i innych dokumentów (z wyjątkiem samych kart do głosowania) używanych podczas wyborów lub w związku z nimi, a także do odebrania, w obecności przepisane go funkcjonariusza, wyciągów z tych dokumentów wyborczych; zarządzić ponowne przeliczenie kart do głosowania w danej komisji wyborczej i/lub okręgu wyborczym; przesłuchiwać świadków innych niż strony, pod przysięgą; zasądzić, iż osoba, która została wybrana nie jest prawomocnie uważana za taką; ogłosić kandydata należycie wybranego, który wszak nie został uznany wcześniej za wybranego; ogłosić wybory absolutnie nieważnymi; oddalić lub podtrzymać petycję w całości lub w jej części; zasądzić koszty postępowania na stronę postępowania lub inną osobę; karać za obrazę władzy w postaci grzywny lub kary pozbawienia wolności.

Co ułatwia postępowania okołowyborcze w sprawach sądowych do dodatkowa autonomia Sądu Najwyższego, który ma umocowanie prawne w postaci Ustawy Wyborczej, które daje mu uprawnienie wydawania własnych regulaminów sądowych w odniesieniu do konferencji przed-procesowych i procedur odnoszących się do procesu wyborczego (rozpatrywania petycji). Wachlarz możliwości prawnych został tak skonstruowany, iż Sąd Najwyższy może,

---

<sup>58</sup> Ibidem.

ale nie musi, użyć wszystkich, niektórych, ale też żadnego z wymienionych w Ustawie postępowań<sup>59</sup>.

Celem zapewnienia przejrzystości procesu wyborczego, Sąd Najwyższy ma prawo zbadać, czy pozew jest należycie podpisany, tj. czy został wystawiony przez prawdziwą osobę, która została wpisana do danego okręgu wyborczego, na który się ona powołuje, czy nie zostały na niej wymuszone pewne działania, a za ewentualne wszczęcie postępowania sądowe nie została ona opłacona w formie łapówki. Odnośnie do samych list wyborczych oraz list kandydatów, a także głosowania w lokalach wyborczych Sąd Najwyższy jest także władny zapytać o tożsamość osób i czy ich głosy zostały właściwie czy nie przyjęte, z jakich przyczyn zostały odrzucone, zakładając, że lista została wykonana, dostarczona i wydana w sposób poprawny<sup>60</sup>.

Wreszcie, gdy Sąd Najwyższy, podczas rozpatrywania pozwu, stwierdzi, że dana osoba popełniła przestępstwo na podstawie niniejszej ustawy lub innego prawa Papui Nowej Gwinei, sekretarz sądu niezwłocznie zgłosi wyniki swoich ustaleń, ową niezgodność ze stanem prawnym, do przewodniczącego parlamentu (Speaker), Komisji Wyborczej, prokuratora oraz komisarza policji wraz z przekazaniem wszelkich zebranych w sprawie dokumentów komisarzowi policji<sup>61</sup>.

Efektywność działania organów wyborczych w PNG jest bardzo wysoka. Zgodnie z omawianą ustawą, przewidziano także szereg kar za wymienione wykroczenia, których jednak zakres pozostaje otwarty. I tak za głosowanie więcej niż przysługujący raz w danym głosowaniu grozi kara grzywny 400 PGK lub pozbawienie wolności do 3 miesięcy; za świadome składanie fałszywych oświadczeń we wniosku, zwrocie lub oświadczeniu, lub w odpowiedzi na pytanie wynikające z niniejszej ustawy przewidziano pozbawienie wolności do lat dwóch; za wyniesienie karty do głosowania poza teren lokalu wyborczego – karę grzywny w wysokości 500 PGK; a za niewłaściwe zachowanie w lokalu wyborczym lub nieprzestrzeganie zgodnych z prawem poleceń przewodniczącego komisji wyborczej podczas głosowania – 200 PGK lub pozbawienie wolności na okres jednego miesiąca<sup>62</sup>. Profesor Benjamin Reilly z Uniwersytetu Zachodniej Australii dostrzegł wiele przypadków stosowania przemocy podczas wyborów na terenie Papui Nowej Gwinei w latach transformacji demokratycznej 2002–2007, kiedy to, jak zostało przywołane w niniejszej analizie, proces ustrojowy rozwijał się, a parlament wprowadzał nowe ustawy, modyfikując ich poprzedniczki. Najczęstszym powodem zaistnienia czynów bezprawnych, a zatem niezgodnych

<sup>59</sup> Art. 212(3) *ibidem*.

<sup>60</sup> Art. 214 *ibidem*.

<sup>61</sup> Art. 216 *ibidem*.

<sup>62</sup> Pełna lista 14 wykroczeń wraz z przypisanymi im karami znajduje się w art. 191 Ustawy wyborczej.



z zasadami demokratycznego państwa prawa jest wciąż panująca struktura klanowo-plemienna w społeczeństwie Papui-Nowej Gwinei.<sup>63</sup>

## 12. Opinia publiczna dotycząca prawidłowości procesu wyborczego

Proces wyborczy podczas 32-letniego okresu przejściowego od uzyskania niepodległości (1975 r. – przyp. aut.) oraz przyjęcia ustawy zasadniczej w tym samym roku, aż do uchwalenia ordynacji wyborczej zmieniającej poprzednią metodę wyborczą, charakteryzował się niestabilnym, nadmiernie często zmieniającym się systemem partyjnym i niedemokratycznymi rządami utworzonymi przez koalicje rozdrobnionych partii. Losy polityczne komitetów wyborczych i ich kandydatów, a zatem wygrane w kolejnych wyborach oparte były na osobistych powiązaniach, a nie na wyznawanej ideologii lub identyfikacji partyjnej. Aż do 2002 r., kiedy to nastąpiła zmiana systemu wyborczego, scena polityczna była niestabilna, a częste zmiany lojalności posłów orbitujących między wieloma strukturami partyjnymi prowadziły do nadmiernej częstoty wniosków o wotum nieufności w parlamencie, jak również wielu śródkresowych zmian rządu. Niebezpiecznym dla stabilności funkcjonowania młodego państwa były zwłaszcza wnioski o wotum nieufności w pierwszych 18 miesiącach i ostatnich 12 miesiącach kadencji parlamentu. Ten proceder starano ograniczyć się zapisami znowelizowanej konstytucji z 1991 r.<sup>64</sup>

Konstytucja w swoim art. 46 stanowi o wolności wypowiedzi: „Każda osoba ma prawo do wolności wypowiedzi i publikacji, z wyjątkiem przypadków, w których wykonywanie tego prawa jest regulowane lub ograniczone przez ustawę”. Wolność wypowiedzi i publikacji obejmuje natomiast: „a) wolność posiadania poglądów, otrzymywania pomysłów i informacji oraz przekazywania idei i informacji ogółowi społeczeństwa lub osobie lub grupie osób; i b) wolność prasy i innych środków masowego przekazu.” Kolejne jednostki redakcyjne Konstytucji PNG regulują prawo do zgromadzeń i zrzeszania się (art. 47), prawo do zatrudnienia (art. 48), prawo do prywatności (art. 49) oraz prawo czynnego i biernego prawa wyborczego (art. 50).

Tutaj należy czytać zapis Konstytucji równoległe do *lex specialis* – Ustawy wyborczej, która także wskazuje na moc ustawy zasadniczej. I tak ordynacja wyborcza wskazuje, iż Konstytucja ustanawia prawo do głosowania w wyborach do parlamentu, które mają się odbywać co każde pięć lat w trybie powszechnych, obywatelskich wyborów, w których mają prawo brać udział dorośli obywatele w wieku 18 lat

<sup>63</sup> B. Reilly, *op. cit.*; P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne państw Oceanii 2012*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 91.

<sup>64</sup> *Papua New Guinea National Election, June-August 2007, Report of the Commonwealth-Pacific Islands Forum Election Assessment Team*, s.1.

i powyżej niego<sup>65</sup>. Natomiast bierne prawo wyborcze do parlamentu zostało obwarowane koniecznością posiadania minimum 25 lat<sup>66</sup>.

Odnosnie zatem do prawidłowości procesu wyborczego już w momencie głosowania, należy podać dokładne zapisy Konstytucji, która stanowi, iż każdy obywatel, który jest pełnoletni i osiągnął wiek uprawniający do głosowania ma prawo brać udział w kierowaniu sprawami publicznymi, bezpośrednio lub przez swobodnie wybranych przedstawicieli (widać tutaj zatem wyraźnie rozróżnienie na udział w demokracji pośredniej i bezpośredniej); głosować na wybieralne urzędy publiczne w uczciwych, okresowych i wolnych wyborach oraz być wybranym na takie stanowisko; piastować funkcje publiczne i wykonywać funkcje publiczne. Takie uprawnienia należy wykonywać, jak zaznacza Ustawa zasadnicza, z „racjonalnym uzasadnieniem dla celu [wyborczego] w społeczeństwie demokratycznym, z należyтым poszanowaniem praw i godności ludzkości”<sup>67</sup>. Wyjątkiem są tutaj osoby, które podlegą karze śmierci lub pozbawienia wolności na okres dłuższy niż 9 miesięcy lub zostały skazane, w okresie trzech lat poprzedzających pierwszy dzień okresu głosowania w danych wyborach, za przestępstwo wyborcze.

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

Tygodnik „The Economist” uznał stolicę Papui Nowej Gwinei Port Moresby za jedno z najgorszych miast do życia we współczesnym świecie, i to w kilku kolejnych edycjach<sup>68</sup>. Powodem tej niskiej klasyfikacji jest brutalizacja życia społecznego, wywołana przez bardzo łatwy dostęp do broni wśród mieszkańców. Demokratyczny *de iure* ustrój konstytucyjny PNG kształtuje się w warunkach ciągłych konfliktów etnicznych, narastającego problemu przestępczości oraz bardzo niskiego poziomu życia obywateli<sup>69</sup>. Młoda papuaska demokracja *de facto* nie jest zatem strukturą, jaką znamy z europejskich rozwiązań prawnych. Stąd będące na etapie tworzenia, wdrażania i egzekwowania mechanizmy ustrojowe, w tym demokratyczny proces wyborczy, pełne są luk prawnych, niedopatrzeń, przeoczeń, a nieczęsto także, niestety, intencjonalnych wad czy okazji do działalności przestępczej, w tym koruptogennej.

Interesującym sposobem ochrony praworządności wydaje się być ustawowe obostrzenie konkretnych pytań kierowanych przez członków komisji wyborczych do wyborców. Już sam fakt użycia następujących słów względem własnego

<sup>65</sup> Art. 126(3) Konstytucji.

<sup>66</sup> Art. 103 ibidem

<sup>67</sup> Art. 50(2) ibidem.

<sup>68</sup> *Papua New Guinea*, „The Economist”: <https://www.economist.com/topics/papua-new-guinea> [dostęp: 14.09.2020]; *The best and worst cities to live in the world*, „The Week”: <https://www.theweek.co.uk/95822/world-s-most-liveable-cities> [dostęp: 14.06.2022].

<sup>69</sup> P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne państw Oceanii 2012*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 91.

obywatela „Osoba roszcząca sobie prawo głosu w lokalu wyborczym powinna...”<sup>70</sup> może wskazywać na aksjologiczne przewartościowanie państwa jako jednostki zarządzającej nad swoim własnym suwerenem, tj. narodem. Być może taka interpretacja nie jest w pełni zasadna, jednak tym samym należy pokusić się o stwierdzenie, iż w demokratycznych państwach prawa Zachodu istnieje domniemanie na korzyść obywatela, który musi się wylegitymować swoim dowodem osobistym. Z powodu niskiego stanu edukacji, oprócz podania imienia i nazwiska, lub też sprawdzenia tego celem uzyskania podpisu, papuaski ustawodawca umożliwił przewodniczącemu komisji wyborczej identyfikację wyborcy na podstawie jego odcisku palca lub dłoni, które to zostaną umieszczone następnie na karcie do głosowania, bloku elektronicznym, w systemie wyborczym lub innym materiale, jakie przewodniczący uzna za zasadne<sup>71</sup>.

Tutaj wkracza ze swoimi kompetencjami organ, który jest odpowiedzialny za organizację wyborów w PNG – Komisja Wyborcza. Komisarz Wyborczy (Electoral Commissioner) funkcjonuje jako jednoosobowy organ – Komisja Wyborcza (Electoral Commission)<sup>72</sup>. Wchodzi on w skład Komitetu Nominacji Komisji Wyborczej (Electoral Commission Appointments Committee, dalej jako Komitet Wyborczy). Zgodnie z art. 15 Ustawy wyborczej, podstawową funkcją Komisji Wyborczej jest organizowanie i przeprowadzanie wszystkich wyborów do parlamentu oraz do organów ustawodawczych samorządów lokalnych.

I tak Komisarz Wyborczy jest władny ustanowić system identyfikacji palca, dłoni lub innego systemu identyfikacji, ręcznie lub elektronicznie, w celu utożsamienia wyborcy i jego uprawnień do głosowania oraz zapobieżenia wielokrotnemu głosowaniu. Wątpliwości może budzić podpisane lub oznaczenie w ten sposób zidentyfikowanej karty do głosowania nazwiskiem bądź odciskiem palca wyborcy, co wszak umożliwi sprawdzenie jego preferencji wyborczych na dalszym etapie wyborczym. *De iure* jednak, taka możliwość nie ma mieć miejsca w myśl normy: „Przepisy ust. 3 zapewniają, że sposób głosowania wyborcy nie zostanie niezwłocznie ujawniony”<sup>73</sup>.

W 1977 r. Papua Nowa Gwinea przeprowadziła pierwsze wybory jako niepodległe państwo. Od tego czasu niektóre trendy w procesie wyborczym zmieniły się diametralnie, inne zmieniły się znacznie mniej. Wzrosła liczba kandydatów, wzrosło także ogólne zainteresowanie udziałem biernym w wyborach, co niekoniecznie może wskazywać na wzrost zrozumienia istoty demokracji i legitymizacji rządzących, ale raczej powolną wiarę w polepszenie losu i poziomu życiowego obywateli, którym przyznano po latach poddaństwa wolny wybór. Opinia publiczna, dzięki dostępowi do mediów publicznych, w tym Internetu, ma możliwość douczenia się o kandydatach i ich programach,

<sup>70</sup> Art. 115(1) Ustawy wyborczej.

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> Art. 5(2) Ustawy wyborczej.

<sup>73</sup> Art. 133(4) ibidem.

a następnie rozpowszechnienia tejże wiedzy w głąb kraju, zwłaszcza tam, gdzie infrastruktura drogowa czy łącza internetowe nie są doprowadzone, a sama ludność jest nierzadko niepiśmienna. Wreszcie rola kobiet w procesie wyborczym została także dostrzeżona i zaczęła być promowana<sup>74</sup>. W wyborach w 2012 r. wybrano trzy kobiety do parlamentu, co było najlepszym wynikiem wśród kandydatek od 1977 r. Jednak już w 2017 r. nie wybrano żadnej kobiety, choć panie stanowiły wówczas zaledwie 5,4% kandydatów. Kandydatki zdobyły średnio mniejszą liczbę głosów niż mężczyźni w obu głosowaniach w 2012 i 2017 r. Odzwierciedla to zatem wyzwania, przed którymi wciąż stoją kobiety kandydujące w PNG<sup>75</sup>.

Powyższe dane pochodzą ze strony internetowej zafundowanej przez australijski think tank the Development Policy Centre na the Australian National University. Tutaj ogromny wkład w rozwój tej bazy danych o procesie wyborczym w PNG, nazwanej „Data on PNG elections from the Development Policy Centre, ANU” pochodzi od samych Komisarzy Wyborczych. Jon Fraenkel, Bill Standish, Ron May, John Burton oraz Nicole Haley przesłali swoje analizy, zastrzeżenia i istotne z punktu widzenia komparatystyki dane, aby móc w jak najbardziej kompleksowy sposób przedstawić system wyborczy w ich państwie, a także pełnione przez siebie funkcje<sup>76</sup>.

## 12.2. Wpływ możliwości głosowania (tradycyjne, internetowe, korespondencyjne) na prawidłowość przeprowadzenia wyborów

System wyborczy w PNG przewiduje dwie możliwości głosowania. Są to wybory tradycyjne oraz korespondencyjne, przeprowadzone za pomocą poczty. Postanowienia dotyczące kontroli głosowań zwykłych rozpisane są w art. 154 Ustawy wyborczej, a normy regulujące kontrolę głosowania korespondencyjnego – art. 155.

Urzędnik wyborczy, tzw. skrutator, którym może być powracający urzędnik (returning officer<sup>77</sup>), asystent powracającego urzędnika (assistant returning officer<sup>78</sup>) oraz osoba powołana w obliczu konkretnego wypadku (appointment in cases of emergency<sup>79</sup>) przeprowadza kontrolę, w obecności przewodniczącego komisji wyborczej na terenie lokalu wyborczego, funkcjonariusza wyborczego i/lub upoważnionych kontrolerów, a także każdej innej osoby zatwierdzonej przez komisarza skrutacyjnego. Kontrolerzy, zwani także obserwatorami, mogą

<sup>74</sup> *Papua New Guinea*, International Foundation for Electoral Systems: <https://www.ifes.org/papua-new-guinea> [dostęp: 14.06.2022].

<sup>75</sup> *Electoral trends*, PNG Elections Database: <http://devpolicy.org/pngelections/electoral-trends/> [dostęp: 14.06.2022].

<sup>76</sup> *Acknowledgements*, ibidem: <http://devpolicy.org/pngelections/acknowledgements/> [dostęp: 14.06.2022].

<sup>77</sup> Art. 19 Ustawy wyborczej.

<sup>78</sup> Art. 20 ibidem.

<sup>79</sup> Art. 21 ibidem.

pochodzić zarówno ze struktur państwowych albo z międzynarodowych organizacji na czele z Transparency International (PNG) Inc.<sup>80</sup>, której rola na stałe została wpisana w treść Ustawy wyborczej<sup>81</sup>.

Urzędnik wyborczy (powracający urzędnik) otwiera zalakowane wcześniej urny, a przysłane do miejsca ku temu przeznaczonemu z lokali wyborczych w obrębie danego elektoratu w okręgu wyborczym. Jest on także władny autorytarnie odrzucić wszystkie nieformalne karty do głosowania. Głosy uznane za ważne, a tym samym nieodrzucone karty do głosowania, umieszcza on w oddzielnej paczce z nazwiskiem odpowiednich kandydatów (lub zgodnie z systemem wyborczym IRV wskazany jest pierwszy głos preferencyjny dla tego samego kandydata). Oświadczenie z liczbę głosów na kandydatów z pierwszej preferencji oraz liczbę nieuznanych kart do głosowania sporządza się na liście, która może być kontrasygnowana przez przewodniczącego komisji wyborczej, urzędnika wyborczego, jeśli urzędnik wyborczy sobie tego zażyczy, także przez skrutatorów lub obserwatorów. Karty ważne i nieważne umieszczane są następnie w oddzielnej przesyłce. W przypadku gdy kontrolę przeprowadza asystent powracającego urzędnika, przekazuje on informacje drogą elektroniczną lub w inny szybki sposób, powracającemu urzędnikowi dokonującemu kontroli. Opieczętowuje on paczki, z których każda jest opisana zgodnie z jej zawartością oraz zezwala obecnym kontrolerom, jeśli taką wyrażą chęć, na kontrasygnatę. Ostatecznie, w wyjątkowych okolicznościach dopuszczalne jest liczenie głosów drogą elektroniczną po otwarciu urn oraz po odrzuceniu nieważnych kart do głosowania, a także urn niedopuszczonych do kontroli<sup>82</sup>.

Natomiast kontrolę nad głosowaniem korespondencyjnym, a zatem kartami do głosowania przekazanymi drogą pocztową przeprowadza urzędnik wyborczy (powracający urzędnik) przy pomocy swojego zastępcy, w obecności upoważnionych skrutatorów wybranych do wzięcia udziału oraz wszelkich innych osób zatwierdzonych przez niego, w tym obserwatorów. Powracający urzędnik tak szybko, jak to możliwe po zakończeniu wyborów w danym okręgu wyborczym, sporządza i otwiera urnę wyborczą, w której umieszczono koperty zawierające karty do głosowania wyborców, a także sporządza inną urnę dla wszystkich nieotwartych kopert zawierających głosy otrzymane pocztą przed zakończeniem okresu głosowania. Winien jest przy tym sprawdzać wszystkie zaświadczenia, które musiały być wcześniej wydane. Owe zaświadczenia (postal vote certificates) reguluje osobny art. 100 Ustawy wyborczej. Tutaj także znaczącą rolę posiada powracający urzędnik, który umieszcza dane osobowe (imię, nazwisko, adres, zawód i płeć głosującego) wraz ze wskazówkami odnośnie do sposobu głosowania. Jeżeli wniosek o wydanie zaświadczenia do głosowania korespondencyjnego

<sup>80</sup> Międzynarodowa organizacja pozarządowa zajmująca się przeciwdziałaniem korupcji w ponad 100 krajach na świecie: <https://www.transparency.org/en/countries/papua-new-guinea#> [dostęp: 14.06.2022].

<sup>81</sup> Art. 96C (6) Ustawy wyborczej.

<sup>82</sup> Art. 154(3) *ibidem*.

wpłyńie po godzinie 16:00 w dniu poprzedzającym pierwszy dzień głosowania w danym okręgu wyborczym, do którego wyborca jest wpisany, powracający urzędnik nie przesyła wyborcy pocztowego zaświadczenia o głosowaniu ani pocztowej karty do głosowania. Oba dokumenty, zaświadczenie i karta do głosowania korespondencyjnego mają z góry ustalony wzór i formę<sup>83</sup>.

Choć ustawa oddaje pierwszeństwo głosowaniu tradycyjnemu nad korespondencyjnym, przewidziano wąski katalog obywateli, którzy mogą zgłaszać wnioski o przyznanie im owego zaświadczenia do głosowania za pośrednictwem poczty. Są to elektorzy, którzy nie będą, przez cały okres głosowania, znajdować się na terenie okręgu wyborczego, gdzie są przypisani; znajdować się będą w promieniu 16 km od najbliższej możliwej trasy do otwartego lokalu wyborczego w okręgu, do którego są zapisani; będą podróżowali lub będą poza miejscem zamieszkania na warunkach, które wykluczą możliwość głosowania w lokalu wyborczym w okręgu, do którego są zapisani; są poważnie chorzy lub niedołążni, a z powodu tej choroby lub ułomności nie mogą uczestniczyć w głosowaniu tradycyjnym, a przypadku kobiet, z powodu zbliżającego się macierzyństwa lub konieczności opieki, kiedy ich niemowlę nie może być doniesione do lokalu wyborczego; z powodu przynależności do zakonu lub przekonań religijnych, które stanowią, iż wyznawca nie może przebywać w lokalu wyborczym; są obywatelami zamieszkałymi za granicą<sup>84</sup>.

Nad prawidłowością procesów wyborczych w trybie korespondencyjnym czuwa Komisarz Wyborczy. Jednak dodatkowym środkiem prewencyjnym przed uchybieniami czy celowymi czynami niezgodnymi z prawem PNG są kary w przypadku głosowania korespondencyjnego. Już za nakłanianie bądź wprowadzanie w błąd, aby osoba wnioskowała o przyznanie zaświadczenia celem głosowania korespondencyjnego przewidziana jest kara 1 tys. PGK<sup>85</sup>. Taka sama wysokość grzywny grozi za nielegalne oznaczenia karty go głosowania, gdyż tylko sam elektor, na nazwisko, na które wydano zaświadczenie, lub upoważniony świadek pomagający wyborcy mogą oddać głos na swojej karcie<sup>86</sup>. O połowę niższa jest kara grzywny za nielegalne otwarcie nieswojej karty do głosowania korespondencyjnego<sup>87</sup>, jak również w przypadku uchybienia wysłania bądź dostarczenia swojej karty do głosowania korespondencyjnego pomimo wcześniejszego wpisania się na listę i uzyskania certyfikatu<sup>88</sup>.

<sup>83</sup> Art. 100(4) *ibidem*.

<sup>84</sup> Art. 98(1) *ibidem*.

<sup>85</sup> Papuaska Kina jest obowiązującą jednostką monetarną na terenie PNG, której kurs wynosi 1,1 w stosunku do polskiego złotego. Karę grzywny w tym przypadku stanowi art. 99 Ustawy wyborczej.

<sup>86</sup> Mowa tutaj o pomocy przy osobach chorych lub starszych, które same nie są w stanie oddać głosu. Art. 105 Ustawy wyborczej.

<sup>87</sup> Art. 108 *ibidem*.

<sup>88</sup> Art. 109 *ibidem*.

### 13. Prawne gwarancje dotyczące uczciwości wyborów

Istnieje wiele rozwiązań prawnych w papuaskim systemie wyborczym, które mogą gwarantować uczciwość podczas procesu wyborczego. O ich efektywności nie będzie tutaj natomiast mowy, gdyż jak już wielokrotnie w tej analizie zaznaczano, PNG to młody twór prawno-międzynarodowy, który jest dopiero na etapie tworzenia własnych, niezależnych norm prawnych, a także systemu ich egzekwowania.

Do prawnych gwarancji poprawności i praworządności, głównie mowa tu o Konstytucji z 1975 r. oraz Ustawie wyborczej z 1997 r., należą kary grzywny i pozbawienia wolności dla urzędników skrutatorów, kontrola rejestracji wniosków i skarga na proces wyborczy, publikacja w państwowym dzienniku uchwał podjętych decyzji podczas procesu wyborczego, depozyty pieniężne, inspekcje, obecność świadków, a także cywilne skargi do Sądu Najwyższego.

Karą dla funkcjonariuszy państwowych za niespełnienie swojego obowiązku wpisania lub przeniesienia wyborcy na listy wyborcze do danych okręgów jest kara grzywny w wysokości 1 tys. PGK. To bowiem na urzędniku spoczywa ciężar dowodu, że czynił wszystkiego, co konieczne, aby dopełnić swego konstytucyjnego obowiązku. Oznacza to, że w przypadku uchybienia temu obowiązkowi popełnia przestępstwo wyborcze<sup>89</sup>. Kolejno, jak już wcześniej wspomniano, wnioski o wpisanie na listę wyborczą po godzinie 16.00 w dniu poprzedzającym głosowanie nie są uwzględniane. Jednakże, na skrutatorach ciąży obowiązek wpisania takich wniosków do rejestru po upływie okresu wyborczego, co oznacza, że żadne nazwisko nie może zostać usunięte z listy na podstawie powiadomienia o przeniesieniu wpisu<sup>90</sup>.

Powracający urzędnik musi zarejestrować wszelkie roszczenia, wnioski czy zapytania od elektorów, co daje podwójne zapewnienie przejrzystości procesów wyborczych, a także brania pod uwagę głosu obywateli. Sam petent dostaje zaświadczenie, iż jego pisemna prośba została przyjęta i zapisana w państwowym systemie, na co wszak w przyszłości może się powołać przed organami administracyjnymi i sądowymi. Dla organu wyborczego natomiast jest to dowód w sprawie administracyjnej, w postępowaniu ordynacji wyborczej, a tym samym podstawa wszczęcia takowego postępowania.

Po otrzymaniu wniosku o wpis lub przeniesieniu wpisu, zawiadomieniu o zmianie adresu na terenie okręgu wyborczego lub wniosku o zmianę lub korektę danych dotyczących istniejącego wpisu, skrutator odnotowuje datę jego otrzymania oraz bada, czy roszczenie, zawiadomienie lub wniosek są prawidłowe formalnie. Jeśli tak, wówczas wpisuje on do prowadzonego przez siebie rejestru nazwisko powoda wraz z dostarczonymi przez niego szczegółowymi informacjami, które go dotyczą. Musi on kolejno powiadomić wnioskodawcę na piśmie,

<sup>89</sup> Art. 60 ibidem.

<sup>90</sup> Art. 61 ibidem.

że jego wniosek został zapisany. W nagłych bądź nietypowych przypadkach istnieje możliwość wydania tymczasowego potwierdzenia odbioru wniosku przed zakończeniem głosowania w wyborach wydane wnioskodawcy przez formularz zatwierdzony przez samą Komisję Wyborczą<sup>91</sup>.

Publikacja harmonogramu wyborów ogłaszana jest w dzienniku urzędowym oraz w lokalnej gazecie wydawanej na obszarze okręgu wyborczego. Dodatkowym środkiem gwarantującym dostanie się do możliwie wszystkich obywateli są wszelkie inne, nieprzewidziane ustawą działania, jakie powracający urzędnik uzna za konieczne lub pożądane, lub które poleci mu do wykonania Komisja Wyborcza. Kopia harmonogramu głosowania jest przekazywana każdemu samorządowi prowincji, a także samorządowi lokalnemu w elektoracie, a następnie wywieszana w innych miejscach na terenie okręgu wyborczego wyznaczonych przez skrutatora. Dodatkową kopię harmonogramu wyborów przesyła się każdemu kandydatowi w jego elektoracie<sup>92</sup>.

Kopie najnowszego, tj. zaktualizowanego druku spisu wyborców i wszystkich druków uzupełniających powinny być udostępnione do publicznego wglądu w biurze powracającego urzędnika o wszystkich dogodnych porach w jego zwykłych godzinach urzędowania bez opłat, a także w innych miejscach zwyczajowo przyjętych na terenie okręgu wyborczego, w taki sposób, aby ludność miała do nich nieograniczony dostęp<sup>93</sup>. Rejestr wyborców (ang. roll) jest tworzony przez Komisję Wyborczą wraz z uwzględnieniem zawodu i płci wyborców, a następnie jest on publikowany w dzienniku urzędowym (art. 46A) oraz każdym innym miejscu i czasie, które Komisarz Wyborczy uzna za zasadne i pomocne w procesie przeprowadzania wyborów (art. 49). Za nadzór nad aktualnością i zgodnością ze stanem faktycznym odpowiada powracający urzędnik w przypisanym sobie okręgu wyborczym (art. 50).

O sposobach identyfikacji wyborcy była już mowa, jednak z powodu tak ogromnej różnorodności społecznej i etnicznej, niskiego stanu edukacji, a zatem i piśmiennictwa w PNG, racjonalny ustawodawca zdecydował się na precyzyjne wpisanie konkretnych pytań, jakie komisja wyborcza ma prawo zadać potencjalnemu wyborcy. Zgodnie z art. 134 Ustawy wyborczej są to następujące zapytania: „Czy głosowałeś już tutaj lub gdzie indziej w tych wyborach?”; „Czy mieszkałeś w tym elektoracie przez okres dłuższy niż sześć miesięcy przed złożeniem wniosku o wpis?”; „Czy masz co najmniej 18 lat?”; „Czy jesteś obywatelem Papui Nowej Gwinei?”; „Czy posiadasz kwalifikacje do głosowania?”; „Czy jesteś osobą, której nazwisko widnieje jako [tu pada nazwisko] na zatwierdzonej liście wyborców dla tego elektoratu?”.

Odnośnie do osób, które mają prawo przebywać na terenie komisji wyborczej w lokalu wyborczym, ordynacja wyborcza dopuszcza tzw. „mężów stanu”

<sup>91</sup> Art. 58(2) *ibidem*.

<sup>92</sup> Art. 114 *ibidem*.

<sup>93</sup> Art. 248 *ibidem*.



(skrutineer), których kandydaci mogą wyznaczyć celem reprezentowania ich samych w lokalach wyborczych podczas głosowania, ale tak, aby nie więcej niż jeden mąż stanu, inny niż państwowi obserwatorzy, był dopuszczony z ramienia każdego kandydata w każdym lokalu wyborczym lub części lokalu wyborczego każdego dnia głosowania<sup>94</sup>. Powołanie tychże mężów stanu następuje w drodze pisemnego zawiadomienia lub za pośrednictwem elektronicznego zawiadomienia skierowanego do powracającego urzędnika lub przewodniczącego komisji wyborczej, a takie zawiadomienie lub zawiadomienie elektroniczne musi być podpisane przez kandydata oraz zawierać nazwisko i adres męża stanu<sup>95</sup>.

Kandydaci w wyborach parlamentarnych bądź do samorządu lokalnego w żaden sposób nie mogą natomiast brać udziału w przeprowadzaniu głosowania. Dotyczy to także innych osób poza przewodniczącym, zastępcami przewodniczącego, funkcjonariuszami państwowymi, ankieterami, tłumaczami, portierami i mężami stanu, a także wyborcami głosującymi i zamierzającymi głosować<sup>96</sup>.

#### 14. Zagrożenia i ingerencje w procesy wyborcze – np. oszustwa (np. liczenie głosów), korupcja, cyberprzestrzeń – internetowe, manipulacje w kampaniach prowadzonych w mediach, wrodzy aktorzy zewnętrzni – państwa obce, organizacje kryminalne, terroryzm itp.

Od wyborów w 2007 r. dużą rolę w procesie wyborczym, a konkretnie kontroli praworządności jego przebiegu, odgrywa społeczeństwo obywatelskie. To właśnie wolontariusze z różnych grup społecznych tworzyli swego rodzaju komisje funkcjonujące w poszczególnych okręgach wyborczych, a ich zadaniem był aktywny, acz milczący udział w elekcjach. Obserwatorzy mieli bowiem świadomość swojej doniosłej roli w procesie demokratycznym, jakim bez wątpienia są wybory przedstawicieli władzy. W tym samym czasie jednak rola grup obywatelskich nie mogła wyjść na pierwszy plan bądź w jakikolwiek sposób zakłócić przebiegu tajnych, powszechnych, równych, proporcjonalnych i bezpośrednich wyborów.

Zagrożeniem dla procesów wyborczych i ich powszechności mogło być nie dotarcie do wszystkich mieszkańców Papui Nowej Gwinei z zawiadomieniem o nadchodzących wyborach, a także rozwiązaniem kwestii wpisania ich na listy wyborcze bądź aktualizacją wcześniej istniejącego wpisu. Stąd oprócz roli obserwatorów, grupy społeczeństwa obywatelskiego sprawdziły się świetnie jako informatorzy, a niejako także i demokratyczni propagatorzy, który uświadamiali o wartości wyborów oraz konieczności udziału w nich.

<sup>94</sup> Art. 127(1) *ibidem*.

<sup>95</sup> Art. 127(2) *ibidem*.

<sup>96</sup> Art. 129 *ibidem*.

Mowa tutaj przede wszystkim o mieszkańcach terenów wiejskich i górskich, do których nie ma doprowadzonej infrastruktury drogowej ani łącz internetowych, a poziom edukacji obywateli jest tak niski, że uniemożliwia im ogłąd w sytuacji prawnej i nadchodzących wyborach. Oprócz grup oddolnych, wielce zaangażowane okazały się być wspólnoty kościelne oraz wymienia wcześniej międzynarodowa organizacja pozarządowa Transparency International (PNG). Ich zadaniem, które, co należy podkreślić, same sobie narzuciły, było promowanie uczciwości w procesie wyborczym. Zwracali oni uwagę i niejako uwrażliwiali obywateli na mogące zachodzić względem nich propozycje korupcji lub inne formy niesprawiedliwości czy przestępczości w ramach kampanii wyborczych oraz w działaniach samych polityków<sup>97</sup>.

Grupy obserwatorów, „demokratycznych edukatorów”, starają się stale uświadamiać społeczność papuaską o wartościach przyjętych w demokracji, gdzie każdy głos jest tak samo ważny, niezależnie od przynależności etnicznej, stanu majątkowego, wykształcenia, stanu zdrowia czy płci. Niestety bowiem, bardzo często Papuaski decydują się nie uczestniczyć w wyborach czy to w postaci aktywnego, czy biernego prawa wyborczego<sup>98</sup>.

Podobnie jak inne kraje na Pacyfiku Południowym, PNG ma niewiele kobiet w swoim parlamencie ani na wyższych stanowiskach publicznych. Ma to oczywiście swoje przyczyny w kulturze patriarchalnej, która *de facto* obowiązuje w państwie pomimo zmiany statusu prawnomiędzynarodowego, a także coraz liczniejszych kontaktach międzynarodowych na różnych płaszczyznach<sup>99</sup>. W ciągu ostatnich kadencji w parlamencie była tylko jedna kobieta, co i tak zmniejszyło się do zero od roku 2017<sup>100</sup>. Grupy społeczeństwa obywatelskiego, w tym związki wyznaniowe, poczyniły znaczne wysiłki, aby zachęcić i przeszkolić więcej kandydatek przed wyborami. Wciąż są to jednak znikome rezultaty: na ponad 7-milionowy naród postanowiło kandydować 101 kobiet w 2007 r. a we wcześniejszych wyborach w 2002 r. – zaledwie 60<sup>101</sup>.

Na poziomie krajowym Transparency International (PNG) wraz z lokalnymi media wyrażają obawy dotyczące niewłaściwego wykorzystania

<sup>97</sup> *Papua New Guinea National Election, June-August 2007, Report of the Commonwealth-Pacific Islands Forum Election Assessment Team.*

<sup>98</sup> *Ibidem; Electoral trends, op. cit.*

<sup>99</sup> Rozważania na temat kultury prawnej PNG oraz zainteresowanie tym drugim po Australii dużym państwem na Pacyfiku południowym zawdzięcza swojemu koledze z czasów studiów doktoranckich na Wydziale Prawa nowozelandzkiej Victoria University of Wellington, Dr. Vergil Narokobi. Obecnie służy on jako doradca przy Urzędzie Rzecznika Praw Obywatelskich (Ombudsman) w stolicy Port Moresby. Rozmowy z nim stanowią bazę niniejszych rozważań. Szerzej na ten temat: V. Narokobi, *Melanesian Philosophy in the Papua New Guinean Legal System*, „Journal of Pacific History” 2020, No. 55, vol. 2, s. 1-17.

<sup>100</sup> *Papua New Guinea, Pacific Women in Politics: <https://www.pacwip.org/country-profiles/papua-new-guinea/> [dostęp: 14.06.2022].*

<sup>101</sup> *Papua New Guinea National Election, op. cit.*

funduszy państwowych przez kandydatów i ich partie. Drugą problematyczną kwestią jest cisza wyborcza. I tak Ustawa wyborcza ani Konstytucja nie wskazują *expressis verbis* konieczności zachowania i przestrzegania ciszy wyborczej przed rozpoczęciem głosowania. Co ostatecznie prowadzi do zamieszania i nierównego stanu informacji w poszczególnych komisjach wyborczych, gdzie niektóre z nich decydują się na zachowanie ciszy wyborczej na 24 godziny przed rozpoczęciem głosowania, podczas gdy inne nie kontrolują przekazów medialnych, reklam nawołujących z megafonów czy słupów ulicznych do oddania głosu na danego kandydata<sup>102</sup>. Zwrócił na ten fakt uwagę raport Unii Europejskiej, której specjalna misja wyborcza towarzyszyła międzynarodowym obserwatorom wyborów w PNG w roku 2017<sup>103</sup>. Stanowi to zatem poważny problem natury formalnej, który wszak może i z dużą prawdopodobnością wpływa na przebieg i wynik wyborów w państwie. Przewodniczący komisji, urzędnicy skrutatorzy, a wreszcie sami kandydaci i reprezentujące ich partie polityczne nie są dobrze poinformowani o spójnych zasadach prowadzenia kampanii wyborczej, gdyż takowe zasady są dopiero na etapie tworzenia. Kolejnym błędem proceduralnym jest brak przepisów stanowiących podstawę prawną, na jaką obywatel-wyborca bądź obywatel-kandydat mogliby się powołać w przypadku obserwowania złamania ciszy wyborczej. Brak także organu, który w swoich kompetencjach posiadałby funkcję ocenną takowych zachowań, a także posiadałby środki czy mechanizmy prawne mogące karać bądź egzekwować przestrzeganie norm w ramach ciszy wyborczej.

W 2019 r., podczas ostatnich wyborów do lokalnych władz na terenie Papui Nowej Gwiney utrzymywał się brak odpowiedzialności za przemoc policyjną w sensie formalnym, przy braku odpowiednich przepisów, ale także norm społecznych, gdzie przemoc nie jest automatycznie odrzucana jak ma to miejsce w zachodnich demokracjach. Chaotyczna kampania wyborcza w PNG to także liczne próby zastraszania, przekupstwa, uprowadzenia czy brutalna rywalizacja międzypartyjna, która używa do tego celu przemocy<sup>104</sup>. Słabe, by nie napisać nikłe, egzekwowanie przepisów penalizujących korupcję, a także przemoc wobec kobiet i dzieci wciąż sprzyjają kulturze bezkarności i bezprawia również przy okazji wyborów. Chociaż jest to kraj bogaty w zasoby naturalne, prawie 40% jego populacji żyje w skrajnym ubóstwie, co wraz z niewystarczającą i bardzo ograniczoną miejscowo opieką zdrowotną, barierami w edukacji, wysokim stanem i akceptacją korupcji, a wreszcie

---

<sup>102</sup> Ibidem.

<sup>103</sup> European Union Election Expert Mission to Papua New Guinea, *Final Report*, September 2017.

<sup>104</sup> H. Davidson, *Violence, chaos and fraud: fraught Papua New Guinea election returns prime minister Peter O'Neill*, „The Guardian” 2.08.2017; PNG local election chaos leads to child’s death, „Radio New Zealand” 24.07.2019

niegospodarnością władz państwa zdecydowanie wpływa na hamowanie postępu cywilizacyjnego, w tym demokratycznego<sup>105</sup>.

Należy w tym miejscu przypomnieć, iż kodeks karny PNG w art. 18(a)<sup>106</sup> zakłada najwyższy wymiar kary jaką jest kara śmierci. Jest ona wymierzana za poważne przestępstwa, takie jak między innymi morderstwo, zdrada państwowa, piractwo morskie czy gwałt, chociaż *de facto* władze nie przeprowadzały żadnych egzekucji od 1954 r.<sup>107</sup> Wskazuje to jednoznacznie, iż wartość jaką stanowi ludzkie życie nie jest rozumiana tożsamo w tym państwie, jak jest to powszechnie przyjęte z innych demokratycznych państwach Zachodu.

W cieniu skandali politycznych, ale i okołowyborczych, w maju 2017 r. Peter O'Neill zrezygnował ze stanowiska premiera. Pośród tygodni niestabilności politycznej, napędzanej przez dezercje od odpowiedzialności osobistej i politycznej kluczowych partii w związku z obsługą projektu gazowego na terenie PNG, został wyłoniony nowy szef rządu – James Marape. Od początku piastowania swego urzędu podkreśla on konieczność praworządnych, tj. transparentnych procesów demokratycznych, w tym przejrzystości prac organów publicznych oraz komitetów wyborczych wraz z wystawianymi w nich kandydatów. Marape zobowiązał się rozwiązać niezliczone problemy w kraju, chociaż postępy w tych pracach są powolne. Sami obywatele, ale także zagraniczne media patrzą na tę postać z dużą nadzieją na polepszenie stanu prawnego, ale także faktycznego PNG.

Premier Papui Nowej Gwinei potwierdził swoje zaangażowanie w przemówieniu styczniu 2020 r. odnośnie do walki z korupcją po upublicznieniu kolejnego rankingu indeksu percepcji korupcji Transparency International z 2019 r. Ranking wskazał, iż spośród 180 przebadanych krajów, Papua Nowa Gwinea pozostaje na niskim poziomie 137, co daje najgorszy wynik w swoim regionie Pacyfiku Południowego już drugi rok z rzędu. Komentując ranking dla lokalnych mediów, Marape obiecał przeprowadzić w tym roku poważne reformy wprowadzając nowe przepisy antykorupcyjne. Mając jednak świadomość współdziałania władz z obywatelami, zaapelował do swoich rodaków o meldowanie wszelkich zaistniałych przypadków oraz prób koruptogennych. Dodał, iż ich kraj stracił miliardy PGK w dochodach rządu z powodu korupcji<sup>108</sup>. Bo choć transparentność procesów władzy, w tym wyborczych, w odniesieniu do łapówkarstwa pozostaje nieuregulowana, to padła zapowiedź utworzenia specjalistycznego organu, na

<sup>105</sup> *Papua New Guinea, Events of 2019*, Human rights Watch: <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/papua-new-guinea> [dostęp: 14.06.2022].

<sup>106</sup> Criminal Code Act 1974 Chap. 262.

<sup>107</sup> Ibidem.

<sup>108</sup> *PNG prime minister challenges public to report corruption* (28.01.2020), „Radio New Zealand”: <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/408275/png-prime-minister-challenges-public-to-report-corruption> [dostęp: 14.06.2022]; N. Whiting, *PNG's road to fighting corruption*, „ABC Australia” (19.022020): <https://www.abc.net.au/radio/programs/am/pngs-road-to-fighting-corruption/11979054> [dostęp: 14.06.2022].

kształt Niezależnej Komisji ds. Zwalczenia Korupcji (Independent Commission Against Corruption) w Australii<sup>109</sup>.

## 15. Prawne mechanizmy ochrony przed ingerencją obcych w procesy demokratyczne.

W 2019 r. na terenie Papui Nowej Gwinei przebywało 262 uchodźców i osób ubiegających się o azyl. Zostali oni przeniesieni tam, na podstawie dwustronnych porozumień z rządem w Canberrze, z Australii od 2013 r. W 2019 r. natomiast rząd w Port Moresby zamknął tymczasowe ośrodki dla uchodźców i osób ubiegających się o azyl na wyspie Manus, leżącej na północ od głównej wyspy Nowej Gwinei. Uchodźcy zostali przeniesieni do innych obiektów już na terenie miasta stołecznego. 1/5 spośród wszystkich uchodźców stanowią przybysze z Iranu, mieszkający w fatalnych warunkach, jak podała międzynarodowa organizacja pozarządowa Human Rights Watch<sup>110</sup>. Osoby te, którym odmówiono przyznania azylu na terytorium PNG, są przetrzymywane w Bomana Immigration Centre, praktycznie w odosobnieniu i bez dostępu do prawników ani możliwości kontaktu z własną rodziną. Zwolennicy przyjęcia uchodźców w ramach umowy azylowej informowali, że cudzoziemcy zatrzymani w tym centrum nie mają dostępu do telefonów ani Internetu, a jedyną możliwością uzyskania takiego dostępu jest dobrowolna zgoda na powrót do swoich ojczyzn<sup>111</sup>.

Jest to wszak niezgodne z zasadami prawa międzynarodowego, które zabrania wydalania osób, którym po powrocie do ojczyzny groziłoby niebezpieczeństwo. Kwestia troski o zdrowie uchodźców nie została także rozwiązana pomyślnie. Sam dostęp do opieki zdrowotnej dla obywateli PNG jest bardzo ograniczony, a odbywa się on głównie w dużych skupiskach miejskich. Usługi medyczne w przeważającej mierze nie są dotowane ze skarbu państwa. Stąd, placówki medyczne w Papui Nowej Gwinei nie były w stanie sprostać skomplikowanym potrzebom leczniczym osób ubiegających się o azyl i innych uchodźców. Odnotowuje się dziesiątki prób samobójczych i aktów samookaleczenia ze strony imigrantów i uchodźców, którzy to pragną przedostać się do Australii, a tym samym zakończyć swój pobyt w tymczasowym, jak zostało to uzgodnione ze stroną australijską, obozie dla uchodźców na terenie PNG. Podobnie Wysoki Komisarz Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka stwierdził, że osoby przebywające na terenie Papui Nowej Gwinei, w związku z ich pogarszającym się stanem zdrowia, w tym zdrowiem psychicznym, powinny zostać

<sup>109</sup> Na czas pisania niniejszej analizy, projekt ustawy ustanawiającej taką komisję nie został jeszcze przedłożony w parlamencie, jak poinformowała międzynarodowa organizacja pozarządowa Anti-corruption Commission: <https://www.acc.org.bt/?q=node/1015> [dostęp: 14.06.2022].

<sup>110</sup> *Papua New Guinea, Events of 2019*, op. cit.

<sup>111</sup> *Ibidem*.

transportowane na teren Związku Australijskiego<sup>112</sup>. Wreszcie, jak zaznaczyła organizacja Human Rights Watch: „W chwili pisania tego tekstu rząd australijski próbował uchylić prawo ułatwiające przenoszenie uchodźców i osób ubiegających się o azyl wymagających leczenia z lokalizacji zamorskich do Australii”<sup>113</sup>.

To właśnie rola Australii, najbliższego sąsiada PNG, nie licząc graniczącej Indonezji, która wszak nie jest zbieżna kulturowo z omawianym państwem znajdującym się w orbicie wyspiarskich mikropaństw na Pacyfiku Południowym, jest nie do przecenienia w procesach demokratycznych. Bo choć prawne mechanizmy ochrony przed ingerencją obcych mocarstw w prawodawstwo Papui Nowej Gwinei nie powstały i nie są nawet na etapie tworzenia, to należy mieć świadomość ścisłych relacji, jakie łączą rząd w Canberrze i Port Moresby. Zwarta współpraca zarówno w kwestiach cywilizacyjnych (aż 64,12% środków na rozwój państwa), poprzez stałe dotacje z programu AusAID (Australia's development program<sup>114</sup>) w ramach programu wspierania wyborów (Electoral Support Program), a także wspólne wypieranie chińskich wpływów w rejonie Azji i Pacyfiku<sup>115</sup>, a tym samym niejako uzależnienie rynku papuaskiego od silnego partnera z południa wraz z jego dostawami węgla dają stabilne i trwałe podwaliny do współdziałania. Co widnieje jako czarna plama na dwustronnych relacjach to fakt, iż rząd australijski wspierał także rozwój wydobycia niklu na terenie obecnej Autonomicznej Republiki Bougainville, co dało zaplecze, w tym finansowe, bojówkarzom w krwawej wojnie domowej o oderwanie się od Papui Nowej Gwinei<sup>116</sup>.

Pozycja Australii jest na tyle wysoka, iż jako jedyne państwo, a nie organizacja międzynarodowa, miało swoje miejsce jako obserwator w ostatnich wyborach parlamentarnych w 2017 r. Grupy lobbujące wewnątrz państwa, dla przykładu w przemyśle wydobywczym oraz usługach, to także ścisła współpraca z przedstawicielami firm australijskich. The Australia-PNG Business Council<sup>117</sup> wymieniane jest jako silny lobbysta wpływający na pracę i działalność prywatnych przedsiębiorców, ale także promujący zwartą współpracę bilateralną w ramach 17 prowincjonalnych izb handlowych na terenie Papui Nowej Gwinei<sup>118</sup>. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż ścisłą czołówkę posiadaczy przedsiębiorstw na terenie PNG stanowią Australijczycy.

---

<sup>112</sup> *Australia: UN experts urge immediate medical attention to migrants in its offshore facilities*, The Office of the High Commissioner for Human Rights: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24709&LangID=E> [dostęp: 14.06.2022].

<sup>113</sup> *Papua New Guinea, Events of 2019*, op. cit.

<sup>114</sup> *Australia's development program*, Department of Foreign Affairs and Trade: <https://www.dfat.gov.au/aid/australias-development-program> [dostęp: 14.06.2022].

<sup>115</sup> BTI – Transformation Index, *Papua New Guinea Country Report 2020*: <https://www.bti-project.org/en/reports/country-report-PNG-2020.html> [dostęp: 14.06.2022].

<sup>116</sup> Ibidem.

<sup>117</sup> Australia-PNG Business Council: <http://www.apngbc.org.pg/> [dostęp: 14.06.2022].

<sup>118</sup> Ibidem.

Reasumując, wraz z nieuregulowaną prawnie ochroną przed ingerencją obcych państw w procesy demokratyczne, władze Papui Nowej Gwinei są świadome nietypowego związku, jaki tworzą z Australią. Owe nieformalne poddaństwo wypływa przeto z licznych korzyści jakie gwarantuje rządowi w Canberrze za cenę ingerencji w sprawy wewnętrzne PNG. Aby zminimalizować oskarżenia o ingerencję polityczną, a tym samym możliwość utraty dostępu do informacji od rządu w Port Moresby, Australia musi ostrożnie zachować neutralne stanowisko „doradcy”, a nie byłego kolonizatora<sup>119</sup>. Świadomość wysokości pomocy cywilizacyjnej liczonej w dolarach australijskich, a także indeks wymiany handlowej między dwoma państwami daje jednak Australii ostatni głos w dyskusji, w której PNG nie ma zbyt wiele do zaoferowania ani negocjacji.

## 16. Sposoby współpracy organów władzy państwowej w sytuacji zagrożenia – m.in. przepisy dotyczące przestępstw wyborczych, kwestie finansowania kampanii wyborczych i jawności ich źródeł

Przestępstwa wyborcze zostały spenalizowane w Kodeksie karnym PNG z 1974 r. w artykułach od 108 do 116. Normy prawne opisują kolejne przykłady przestępstw zachodzących w procesie wyborczym, rozpoczynając od bezprawnego wtargnięcia do lokalu wyborczego czy umyślnego przerywania, utrudniania i zakłócania jakiegokolwiek postępowania w ramach wyborów. Za takie przewinienie grozi kara pozbawienia wolności na okres nieprzekraczający trzech lat, a osoba taka może zostać aresztowana bez nakazu, a za poleceniem przewodniczącego komisji wyborczej<sup>120</sup>.

Ochronę tajności głosowania zapewnia przepis, w myśl którego osoba, która po otrzymaniu karty do głosowania od przewodniczącego komisji wyborczej umyślnie nanosi na niej jakiegokolwiek znaki lub pismo, które nie zostało wyrażone dozwolone przez Ustawę wyborczą lub umyślnie nie złożyła karty do głosowania w taki sposób, aby ukryć wybrane przez siebie nazwiska kandydatów, lub umyślnie nie deponuje karty do głosowania w urnie w obecności przewodniczącego, winna jest wykroczenia, za co grozi pozbawienie wolności do lat trzech. To samo dotyczy osób, które spróbowałyby wyjąć kartę do głosowania z urny<sup>121</sup>. Ingerowanie w tajemnicę wyborczą jest dodatkowo napiętnowane, a jej przykłady zostały rozpisane przez racjonalnego ustawodawcę, co należy rozumieć jako podwójne zabezpieczenie, iż obywatele będą rozumieli powagę tej zasady, od której nie ma odstępstw. Art. 113 Kodeksu Karnego stanowi, iż „osoba, która przy lub po wyborach, świadomie i umyślnie oraz bez zgodnego z prawem polecenia sądu lub trybunału – rozpina fałdę na karcie do głosowania, na której

<sup>119</sup> B. Scott, *Re-imagining PNG; Culture, Democracy and Australia's Role*, Lowy Institute Paper 09, 2005.

<sup>120</sup> Art. 108(2) Criminal Code Act 1974.

<sup>121</sup> Art. 109 ibidem.

wypisany jest numer wyborcy, która [to fałda] została złożona zgodnie z prawem; lub będąc osobą zobowiązaną przez prawo do pełnienia obowiązków w wyborach, (...) próbuje ustalić lub odkryć, lub pomaga w ustaleniu lub odkryciu kandydata, na którego głos oddano w wyborach przez jakąkolwiek osobę, z wyjątkiem przypadku, gdy osoba głosuje jawnie; lub mając w trakcie sprawowania swojego urzędu w wyborach wiedzę lub środki wiedzy o kandydacie, na którego jakąkolwiek osoba głosowała w wyborach – ujawnia lub pomaga w ujawnieniu tej wiedzy inaczej niż w odpowiedzi na zadane pytanie w toku postępowania przed sądem lub trybunałem; lub będąc osobą prawnie zobowiązaną do pełnienia funkcji przy wyborach – umieszcza na karcie do głosowania wszelkie znaki lub pismo niezgodnie z prawem, jest winna wykroczenia.” Za takie wykroczenia grozi kara pozbawienia wolności do lat dwóch. Podobna kara dotyczy osób, które łamią zalakowaną urnę lub paczkę z przeliczonymi kartami do głosowania<sup>122</sup>.

Pozbawienie wolności do lat 7 grozi natomiast za próbę lub umieszczenie karty do głosowania, która nie pochodzi od komisji wyborczej. Dowód w postaci większej liczby kart do głosowania w urnie po zamknięciu głosowania stanowi dowód do postawienia zarzutów przewodniczącemu komisji wyborczej, a tym samym zobowiązuje go do szybkiej i efektywnej reakcji na ten stan rzeczy<sup>123</sup>. Podobnie przewodniczący komisji wyborczej odpowiada karnie, pod groźbą pozbawienia wolności do lat trzech, za matactwo głosu wyborcy niewidomego bądź niezdolnego do czytania, gdy zaznacza on inne niż preferowane przez wyborcę nazwisko kandydata lub kandydatów. Sytuacja może także być niezgodna z prawem, gdy przewodniczący komisji wyborczej dopuszcza ingerencję w głos takiego wyborcy przez osoby inne niż oficjalnie wyznaczone ku temu<sup>124</sup>, jak np. tłumacz.

Kłamstwo wyborcze, którym posługuje się wyborca przed komisją w postaci fałszywej odpowiedzi na każde pytanie zadane mu zgodnie z Ustawą wyborczą lub składając fałszywe oświadczenie jest winny popełnienia przestępstwa, za które grozi kara pozbawienia wolności nieprzekraczająca siedmiu lat<sup>125</sup>. Najkrótsza czasowo kara pozbawienia wolności do jednego roku, zamienna na karę grzywny w wysokości 400 PGK, grozi za przestępstwo wyborcze w wyborach korespondencyjnych. Osoba, która w wyborach, w których głosowanie odbywa się pocztą, wiedząc, że nie jest uprawniona do głosowania, podpisuje się jako wyborca na karcie do głosowania; lub podrabia podpis wyborcy winna jest wykroczenia wyborczego<sup>126</sup>.

Wreszcie, za fałszywe roszczenia wyborcze grozi kara pozbawienia wolności na okres nieprzekraczający siedmiu lat. Pod taką nazwą czynu karalnego kryje się złożenia jakiegokolwiek fałszywego i niezgodnego z prawem oświadczenia,

---

<sup>122</sup> Art. 114 ibidem.

<sup>123</sup> Art. 110 ibidem.

<sup>124</sup> Art. 111 ibidem.

<sup>125</sup> Art. 112 ibidem.

<sup>126</sup> Art. 115 ibidem.



zgodnie z posiadaną przez osobę wiedzą, w formie pisemnej bądź ustnej przez sąd, trybunałem, komisją wyborczą lub jakimkolwiek innym organem państwowym<sup>127</sup>.

Kwestia finansowania kampanii wyborczych, środków publicznych wydatkowanych na proces wyborczy nie jest ujęta ani w Ustawie wyborczej, Konstytucji, ani Kodeksie Karnym.

Jedynie w swoim ustawowym słowniczku na początku Ustawy o integralności partii politycznych i ich kandydatów z 2003 r. lapidarnie i kontrowersyjnie, co wszak rzutuje na finansowe nadużycia, które są szeroko omawiane przez międzynarodowych obserwatorów, opisane jest hasło „wkładu” (contribution). Oznacza on „przekazanie pieniędzy do Funduszu Centralnego lub na fundusz partii politycznej lub na rzecz kandydata; lub pomoc rzeczową, towary, usługi, prezenty lub inne dobrowolne świadczenia na rzecz partii politycznej; lub pomoc rzeczową, towary, usługi, prezenty lub inne dobrowolne świadczenia dla kandydata jako pomoc w pokryciu wydatków kampanii.”<sup>128</sup>

Takie ujęcie sprawy finansowania partii politycznych oraz kampanii wyborczych depenalizuje *de iure* czynności koruptogenne, kiedy to wszelki „prezent” będący *de facto* nieruchomością czy inną lukratywną inwestycją może przesądzić o finansowaniu danego kandydata i zwiększeniu jego środków na kampanię, a tym samym niedemokratycznym zwycięstwie.

## 17. Wnioski

System wyborczy Papui Nowej Gwinei jest relatywnie młody i pełen luk, a samo państwo, ukonstytuowane dopiero w 1975 r., jest na samym początku swojej państwowości, tak z znaczeniu formalnym, jak i społecznościowym. Rok temu (2019) odbyło się referendum w sprawie niepodległości jednej z prowincji PNG, Bougainville, co okupione było latami krwawych potyczek między rebeliantami a wojskiem papuaskim. Korupcja pustoszy wszystkie sfery życia publicznego, a także każdy poziom władzy, gdzie nawet Komisarzowi Wyborczemu, najwyższemu organowi w państwie, odpowiedzialnemu za przebieg procesów wyborczych, postawiono liczne zarzuty w 2019 r.<sup>129</sup>

Aby zapewnić sukces i integralność wyborów na terenie państwa potrzebne są nie tylko przemiany ustrojowe, ale przede wszystkim mentalne w narodzie papuaskim, który jest wszak najbardziej na świecie rozdrobnionym pod względem etniczności i języków. Potrzeba zatem więcej pracy od podstaw, co uchwyciły i czym zajmują się grupy społeczeństwa obywatelskiego. Jednak rezultaty

<sup>127</sup> Art. 116 ibidem.

<sup>128</sup> Art. 2 Organic Law on the Integrity of Political Parties and Candidates 2003, No. 908 of 1998 z 15 października 2003r.

<sup>129</sup> Radio New Zealand, *PNG electoral commissioner charged with corruption* (21.10.2019): <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/401420/png-electoral-commissioner-charged-with-corruption> [dostęp: [dostęp: 14.06.2022]].

ich działań są kroplą w morzu potrzeb, które z racji struktur państwowych, winny być kierowane właśnie przez oficjalnie ku temu wyznaczone organy administracyjne. Należy zapewnić, aby procesy wyborcze były wreszcie prowadzone w sposób jednolity i uczciwy, a kampania wyborcza toczyła się w sposób przejrzysty i uczciwy, gdzie tajność głosowanie stanie się normą tak ustawową, jak i moralną. Jak pokazała niniejsza analiza, liczne kultury wspólnotowe i klanowe w danych prowincjach rywalizują ze sobą, co dodatkowo nie pomaga w ustanowieniu jednolitego, demokratycznego państwa, gdzie wartością w procesie wyborczym jest zasada „jedna osoba – jeden głos – jedna wartość”.

Instytucjonalna architektura organów ochrony i przestrzegania prawa w porządku prawnym Papui Nowej Gwinei Organy stojących na straży uczciwości procesu wyborczego wymaga zatem licznych reform. Pokusić się można na koniec o kilka propozycji polepszenia stanu prawnego, co może się w dalszej kolejności przyczynić do usprawnienia sytuacji faktycznej, a co za tym idzie modernizacji warunków życia obywateli. Konieczna jest zatem poprawa rejestracji wyborców, aby uniknąć oskarżeń względem Komisji Wyborczej o brakujące nazwiska na listach wyborczych, wykorzystując dokumenty pisemne, wystawione przez urzędników skrutatorów. Samo administrowanie listami i ich deponowanie powinno być zdecentralizowane pod kontrolą Komisji Wyborczej na szczeblu prowincji celem uniknięcia manipulacji podmiotów publicznych czy indywidualnych osób, lub samych kandydatów. Biorąc pod uwagę utrudnienia w dotarciu do terenów wiejskich i górskich, należy usprawnić harmonogram wyborczy, aby każdy obywatel, bez względu na pochodzenie, majątność czy możliwości, miał prawo i realną możliwość udziału w demokracji bezpośredniej<sup>130</sup>. Programy kształcenia wyborców powinny być ciągłym procesem ufundowanym ze skarbu państwa, a nie tylko grup społeczeństwa obywatelskiego czy sąsiadującej Australii. Władze Papui Nowej Gwinei powinny wreszcie dołożyć starań w budowaniu silniejszej kultury demokracji, tak, aby obecne i przyszłe pokolenia Papuasów rozumiały, czym jest demokracja, państwo prawa, a także jak ważna jest rola ich samych w tworzeniu swojego narodu, niezależnego już od mocarstw kolonialnych, ale polegającego na własnym kapitale ludzkim.

## Bibliografia:

- Anti-corruption Commission: <https://www.acc.org.bt/?q=node/1015> [dostęp 14.06.2022].  
*Australia: UN experts urge immediate medical attention to migrants in its offshore facilities*, The Office of the High Commissioner for Human Rights: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24709&LangID=E> [dostęp 14.06.2022].  
Australia-PNG Business Council: <http://www.apngbc.org.pg/> [dostęp 14.06.2022].

<sup>130</sup> Tutaj tanim i praktycznym rozwiązaniem wydaje się być mobilna urna wyborcza, co jednak wymagałoby od organów wyborczych wysokiej staranności przy dokonywaniu zbierania głosów w ten sposób.

- Australia's development program*, Department of Foreign Affairs and Trade: <https://www.dfat.gov.au/aid/australias-development-program> [dostęp 14.06.2022].
- Była niemiecka kolonia zagłosowała za niepodległością*, „Deutsche Welle” (11.12.2019): <https://www.dw.com/pl/by%C5%82a-niemiecka-kolonia-zag%C5%82osowa%C5%82a-za-niepodleg%C5%82o%C5%9Bci%C4%85/a-51624994> [dostęp 14.06.2022].
- BTI – Transformation Index, Papua New Guinea Country Report 2020: <https://www.bti-project.org/en/reports/country-report-PNG-2020.html> [dostęp 14.06.2022].
- Bożyk S., *System konstytucyjny Australii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
- Bożyk S., *System konstytucyjny Nowej Zelandii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.
- Charter of the Commonwealth signed by Her Majesty Queen Elizabeth II, Head of the Commonwealth, Commonwealth Day 2013 z 11 marca 2012r.
- Commonwealth of Nations: <http://thecommonwealth.org/member-countries> [dostęp 14.06.2022].
- Constitution of the Independent State of Papua New Guinea z 15 sierpnia 1975r.
- Elections in Papua New Guinea: 2019 Local-Level Government Elections*, International Foundation for Electoral Systems: <https://www.ifes.org/faqs/elections-papua-new-guinea-2019-local-level-government-elections> [dostęp 14.06.2022].
- Electoral trends*, PNG Elections Database: <http://devpolicy.org/pngelections/electoral-trends/> [dostęp 14.06.2022].
- European Union Election Expert Mission to Papua New Guinea, Final Report, September 2017.
- Flower S., Leahy J., *The 2012 National Elections in Papua New Guinea: Averting Violence*, Lowy Institute for International Policy, Policy Brief, March 2012.
- Hughes B., Report on the South Pacific countries, „New Zealand Yearbook of International Law” 2005, nr 2, s. 274.
- Papua New Guinea, Events of 2018*, Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/papua-new-guinea> [dostęp 14.06.2022].
- Kavera M., *New Chief Electoral Commissioner Sworn In to Office* (24.11.2015): <https://emtv.com.pg/new-chief-electoral-commissioner-sworn-into-office/> [dostęp 14.06.2022].
- Narokobi V., *Melanesian Philosophy in the Papua New Guinean Legal System*, „Journal of Pacific History” 2020, No. 55, vol. 2, s. 1-17.
- Organic Law on National and Local-level Government Elections, No. 3 of 1997 z lipca 1997r.
- Organic Law on Provincial Governments and Local-level Governments, No. 14 of 2014 z 14 maja 2014.
- Organic Law on the Integrity of Political Parties and Candidates 2003, No. 908 of 1998 z 15 października 2003r.
- Osóbka P., *Systemy konstytucyjne państw Oceanii 2012*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 91.
- Pacific Islands Forum Secretariat: <https://www.forumsec.org/> [dostęp 14.09.2020].
- Papua New Guinea, CIA: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pp.html> [dostęp 14.06.2022].
- Papua New Guinea, Events of 2019, Human rights Watch: <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/papua-new-guinea> [dostęp 14.06.2022].

- Papua New Guinea, International Foundation for Electoral Systems: <https://www.ifes.org/papua-new-guinea> [dostęp 14.06.2022].
- Papua New Guinea, Pacific Women in Politics: <https://www.pacwip.org/country-profiles/papua-new-guinea/> [dostęp 14.06.2022].
- Papua New Guinea, „The Economist”: <https://www.economist.com/topics/papua-new-guinea> [dostęp 14.06.2022].
- Papua New Guinea Implements Instant Runoff Voting*, Fair Vote: [https://www.fairvote.org/papua\\_new\\_guinea\\_implements\\_instant\\_runoff\\_voting](https://www.fairvote.org/papua_new_guinea_implements_instant_runoff_voting) [dostęp 14.06.2022].
- Papua New Guinea National Election, June-August 2007, Report of the Commonwealth-Pacific Islands Forum Election Assessment Team, s.1.
- Radio New Zealand, *PNG electoral commissioner charged with corruption* (21.10.2019): <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/401420/png-electoral-commissioner-charged-with-corruption> [dostęp 14.06.2022].
- Radio New Zealand, *Population surge to prompt review of PNG electoral boundaries* (12.022020): <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/409326/population-surge-to-prompt-review-of-png-electoral-boundaries> [dostęp 14.06.2022].
- Reilly B., *Ethnic conflict in Papua New Guinea*, „Asia Pacific Viewpoint”, 2008, vol. 49, nr. 1, s. 17.
- Siekiera J., *Wyzwania dla młodych demokracji na Pacyfiku Południowym*, [w:] J. Brudnicka, W. Trybuł, *Wybrane aspekty funkcjonowania państwa w XXI w.*, Wyd. Semper, Warszawa 2018.
- Sipiński D., *Dekolonizacja Pacyfiku trwa. Jest nowe nowe państwo*, „Polityka” (11.12.2019): <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1933126,1,dekolonizacja-pacyfiku-trwa-jest-nowe-nowe-panstwo.read> [dostęp 14.06.2022].
- The best and worst cities to live in the world*, „The Week”: <https://www.theweek.co.uk/95822/world-s-most-liveable-cities> [dostęp 14.06.2022].
- Transparency International: <https://www.transparency.org/en/countries/papua-new-guinea#> [dostęp 14.06.2022].
- Whiting N., *PNG's road to fighting corruption*, „ABC Australia” (19.022020): <https://www.abc.net.au/radio/programs/am/pngs-road-to-fighting-corruption/11979054> [dostęp 14.09.2020].
- Wyeth G., *Bougainville Prepares for Presidential Election*, „The Diplomat” (1.07.2020): <https://thediplomat.com/2020/07/bougainville-prepares-for-presidential-election/> [dostęp 14.06.2022].



ISBN: 978-83-66454-56-9



Szkoła Wyższa  
Wymiaru Sprawiedliwości

MINISTERSTWO  
SPRAWIEDLIWOŚCI



FUNDUSZ  
SPRAWIEDLIWOŚCI

SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW FUNDUSZU SPRAWIEDLIWOŚCI,  
KTÓREGO DYSPONENTEM JEST MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI