

Patrycja Bartosik

Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji, Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

***External voting* w wyborach bezpośrednich na przykładzie monarchii parlamentarnej Hiszpanii i Republiki Austrii**

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza *external voting* – definiowanego jako możliwość głosowania w wyborach bezpośrednich przez obywateli przebywających poza granicami kraju. Istotą wprowadzenia tego instrumentu demokracji bezpośredniej jest umożliwienie obywatelom przebywającym poza granicami państwa realizacji prawa do udziału w głosowaniach bezpośrednich. Umożliwia ono, za pośrednictwem poczty czy Internetu, głosowanie przez obywateli przebywających czasowo lub mieszkających za granicami ojczyzny. Tytułowa instytucja zostanie przeanalizowana zarówno pod kątem rozwiązań prawodawczych, jak i praktyki jej stosowania na przykładzie Hiszpanii oraz Austrii. Wybór państw został podyktowany faktem, iż we wskazanych państwach *external voting* cieszy się wieloletnią tradycją i praktyką stosowania, a także prawodawstwem, które na przestrzeni lat wielokrotnie uległo zmianom w celu poszukiwania rozwiązań modelowych. Krajem, w którym *external voting* ma już długą tradycję, jest monarchia parlamentarna Hiszpanii. Hiszpania jest państwem, w którym migracje są rzeczą naturalną i powszechną. Zupełnym przeciwieństwem Hiszpanii jest Austria, w której przyzwyczajono się do przyjmowania imigrantów, a nie do emigracji obywateli tego państwa. Warto zwrócić też uwagę, na zupełnie inne ustroje tych państw. Kontrast między tymi krajami jest bardzo interesujący i na jego przykładzie pragnę ukazać instytucję *external voting*.

1. Monarchia parlamentarna Hiszpanii

1.1. Ustrój

Hiszpania jest dziedziczną monarchią parlamentarną, a jej podstawy ustrojowe uregulowane się w Konstytucji z 31 października 1978 r.¹ Obowiązująca Konstytucja mogła

¹ <http://www1.icsi.berkeley.edu/~chema/republica/constitucion.html> [dostęp 20.05.2016].

zostać uchwalona dzięki ustąpieniu gen. Francisco Franco, który zmarł 20 listopada 1975 r.² Po wyborach w czerwcu 1977 r., wygranych przez UCD (Unia Centrum Demokratycznego), będącą koalicją kilkunastu ugrupowań o orientacji liberalnej, chadeckiej i socjaldemokratycznej, na czele której stał Adolfo Suarez, prace nad ustawą zasadniczą toczyły się w atmosferze negocjacji i dążenia do porozumienia. Jej projekt przygotowała Komisja Spraw Konstytucyjnych, w której zasiadali przedstawiciele wszystkich ugrupowań w parlamencie. Obie izby parlamentu uchwaliły Konstytucję 31 października 1978 r., a 6 grudnia tego samego roku została przyjęta w ogólnokrajowym referendum³.

W Hiszpanii król jest głową państwa, symbolem jedności i trwałości kraju, sprawuje on kontrolę nad Kortezami Generalnymi, pełni rolę rozjemcy sporów i moderuje normalne funkcjonowanie wszystkich instytucji państwa. Król Hiszpanii to najwyższy reprezentant kraju w stosunkach zagranicznych. Należy zwrócić szczególną uwagę na jego reprezentacyjny charakter. Korona Hiszpanii jest dziedziczona przez następców Juana Carlosa I Burbona, a zasady dziedziczenia określa art. 57 Konstytucji⁴.

Hiszpańską monarchię konstytucyjną trudno zaklasyfikować w ramach typologii dwóch podstawowych ustrojów terytorialnych współczesnego państwa, a więc w ramach ustroju federacyjnego (np. Niemcy, Belgia), bądź unitarnego (np. Polska, Szwecja). Kraj ten reprezentuje raczej formę pośrednią, którą jest państwo wspólnot (*el Estado de las Autonomías*). Hiszpania ma ustrój pod wieloma względami zbliżony do cech znanych z federacji. Konkretnie – i zgodnie z obowiązującą Konstytucją (art. 137) – Hiszpania to kraj podzielony na gminy, prowincje i wspólnoty autonomiczne. Największe jednostki terytorialne to 17 wspólnot autonomicznych (*las Comunidades Autónomas*), które cieszą się dużą samodzielnością. Są to: Andaluzja (*Andalucía*), Aragonia (*Aragón*), Asturia (*Asturias*), Baleary (*Islas Baleares*), Estremadura (*Extremadura*), Galicja (*Galicia*), Kantabria (*Cantabria*) Kastylija La Mancha (*Castilla La Mancha*), Kastylija-León (*Castilla León*), Katalonia (*Catalunya*), Kraj Basków (*País Vasco*), La Rioja (*La Rioja*), Madryt (*Madrid*), Murcja (*Murcia*), Nawarra (*Navarra*), Walencja (*Valencia*), Wyspy Kanaryjskie (*Islas Canarias*).

² Właśc. Francisco Paulino Hermenegildo Teódulo Franco y Bahamonde Salgado Pardo; ur. 4 grudnia 1892 r. w Ferrol, zm. 20 listopada 1975 r. w Madrycie; hiszpański dyktator wojskowy, przywódca antyrepublikańskiego przewrotu (1936–1939), szef państwa Hiszpanii (1936–1975), regent Królestwa Hiszpanii (1947–1975), premier rządu, naczelny dowódca sił zbrojnych i przewodniczący organizacji politycznej – Falangi (FET y JONS, od 1958 r. Ruch Narodowy), tytułowany Przywódcą Ostatecznej Krucjaty i Hiszpańskiej Schemy, był Liderem Wojny Wyzwoleńczej przeciw Komunizmowi i jego Współsprawcom.

³ T. Miłowski, P. Machcewicz, *Historia Hiszpanii*, Wrocław 2009, s. 398–400.

⁴ *Ibidem*.

Według innych źródeł Hiszpania jest zdecentralizowanym państwem o charakterze unitaryjnym⁵, jednakże tak samo dzieli się na autonomiczne wspólnoty, inaczej nazywane regionami. Każdy z nich posiada własny statut, parlament i rząd.

W porównaniu z federacyjnymi jednostkami podziału państwa (landów, krajów, stanów itp.), wspólnoty autonomiczne zarówno nie posiadają uprawnień konstytucyjnych, jak i nie cieszą się suwerennością, która – zgodnie z Konstytucją – pozostaje wyłącznie w gestii państwa. Konstytucja opiera się na nierozdzielnej jedności narodu hiszpańskiego, wspólnocie i niepodzielności kraju wszystkich Hiszpanów, uznaje prawo do autonomii narodów i regionów, z których się składa, i solidarności między nimi wszystkimi. W efekcie każda ze wspólnot posiada swój statut, który określa zakres ustawodawczej i wykonawczej autonomii danego regionu, stanowiąc przy tym o podziale kompetencji między administracją centralną a władzą terenową. Państwo nie może wprowadzić ingerować w treść 17 statutów, jednak następujące w nich z inicjatywy władz danego regionu zmiany wymagają zgody Kortezów⁶. Podział na regiony ma na celu poszanowanie różnorodności narodowościowych, etnicznych i kulturowych. Dla Hiszpanów ich tożsamość regionalna jest niezwykle ważna. Nie bez powodu nazywa się ten kraj „państwem regionalnym”. Hiszpańskie doświadczenia związane z decentralizacją były bacznie obserwowane i naśladowane przez kraje Europy Zachodniej. Inspiracją dla pozostałych Europejczyków stały się osiągnięcia, jakie udało się wypracować poszczególnym regionom i społecznościom Hiszpanii. Obecnie ta kwestia uległa zmianie. Wpływ na to miały głównie problemy gospodarcze i gwałtowna radykalizacja wspólnot. Autonomie regionalne są oskarżane o przyczynienie się do kryzysu finansów publicznych i pogorszenia funkcjonowania gospodarki, a deklarowana przez przywódców poszczególnych regionów chęć oderwania się od Hiszpanii ukazuje problemy związane ze skutkiem podziału kraju na regiony.

1.2. System wyborczy

Podstawowe zasady hiszpańskiego prawa wyborczego uregulowane są w Konstytucji z 1978 r. Jednakże najważniejszym aktem prawnym odnoszącym się do tematyki prawa wyborczego jest ustawa organiczna z dnia 19 czerwca 1985 r. o systemie wyborczym⁷. Akt ten jest uzupełniany przez regulacje zawarte w dekretach królewskich, podejmowanych przez rząd. Najistotniejszy z nich jest wydany na podstawie drugiej dyspozycji do-

⁵ Zob. P. Sarnecki (red.), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2007, s. 204.

⁶ <http://www.psz.pl/117-polityka/piotr-marczewski-system-polityczny-hiszpanii> [dostęp 10.06.2016].

⁷ Ustawa 5/1985, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/1547A951BD3D92A5C12576CF002C0E26/\\$file/Analiza_%20BAS_2009_31.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/1547A951BD3D92A5C12576CF002C0E26/$file/Analiza_%20BAS_2009_31.pdf), [dostęp 10.07.2016].

datkowej LOREG⁸, upoważniającej rząd do wydania do niej przepisów wykonawczych, dekret królewski 605/1999 z dnia 16 kwietnia 1999 r. o regulacji uzupełniającej (*Real Decreto 605/1999 de regulacion complementaria de los procesos electorales*)⁹. Drugi niezwykle ważny akt to królewski dekret 1621/2007 z dnia 7 grudnia 2007 r. regulujący procedurę głosowania przez obywateli przebywających czasowo za granicą¹⁰.

Hiszpańska organiczna ustawa wyborcza została uchwalona w 1985 r. Jej nowelizacji podejmowano się kilkunastokrotnie. Po raz pierwszy miało to miejsce mocą ustawy organicznej 1/1987 z dnia 2 kwietnia 1987 r, która weszła w życie dzień po opublikowaniu czyli 4 kwietnia 1987 r. Na jej podstawie dodano regulację dotyczącą wyborów do Parlamentu europejskiego. Następne zmiany nastąpiły kolejno w: 1991, 1992, 1994, dwukrotnie w 1995, 1997, 1998, 1999, 2002, ponownie dwukrotnie w 2003 i 2007 r. Najnowsza nowelizacja miała miejsce na mocy ustawy organicznej z dnia 15 lipca 2011 r, jednakże przed tą nowelizacją do zmiany w ustawie w 2011 r. dochodziło dwukrotnie, w styczniu oraz lipcu.

Organami wybieranymi w Hiszpanii w wyborach powszechnych są: Kortezy Generalne, składające się z dwóch izb: Kongresu Deputowanych i Senatu, rady municypalne, w tym: Kapituły Wysp Kanaryjskich (*Cabildos Insulares*), Rady Wysp (*Consejos Insulares*) na Balearach, Rada Generalna (*Juntas Generale's*) w Kraju Basków, a także deputowani do Parlamentu Europejskiego¹¹. Formalnymi podstawami pozwalającymi na funkcjonowanie bikameralizmu hiszpańskiego parlamentu jest art. 66 Konstytucji z 1978 r. Zgodnie z nim, Kortezy Generalne składają się z Kongresu Deputowanych oraz Senatu, a kadencja obu tych izb wynosi cztery lata.

Kongres Deputowanych uważany jest za izbę powszechnej reprezentacji politycznej narodu. W skład tej izby wchodzi co najmniej 300 i nie więcej niż 400 deputowanych. Ustawa organiczna, która została uchwalona w czerwcu 1985 r., ustanowiła, że w Kongresie zasiadać będzie 350 deputowanych. Deputowani wybierani są w wyborach pięcio-przymiotnikowych – powszechnych, wolnych, równych, bezpośrednich i tajnych. Do tego katalogu dodano jeszcze zasadę proporcjonalności, w myśl której głosy wyborców oddane na listy partyjne przeliczane są na mandaty. Dzieje się to zgodnie z regułą d'Hond-

⁸ *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (tłum.) Ustawa organiczna Systemu Wyborczego Walnego.

⁹ BOE 1999.92.85.83; <http://www.boe.es/boe/dias/1999/04/17/pdfs/A114378-114481.pdf> [dostęp 15.05.2016]; zawarto w nim m.in. regulację, dotyczącą lokali wyborczych, um wyborczych, kabin do głosowania, kart, kopert i druków wyborczych, a także określono wysokość wynagrodzenia i zwrotu wydatków na rzecz członków komisji wyborczych w poszczególnych rodzajach wyborów. Dekret ten także zawiera przepisy dotyczące sposobu oddania głosu przez pocztę przez osoby chore, niepełnosprawne, członków załóg statków oraz wyborców przebywających za granicą. Wprowadza także rozwiązanie, które przyznają osobom pracującym w dniu wyborów prawo do czterogodzinnej przerwy w pracy w celu oddania głosu.

¹⁰ BOE 2007.299.21501; <http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/14/pdfs/A51376-51383.pdf> [dostęp 15.05.2016].

¹¹ A. Rakowska-Trela, *Republika Austrii*, [w:] K. Skotnicki (red.), *External voting w wybranych państwach europejskich*, Łódź 2012, s. 10.

ta. Jednakże brane są pod uwagę tylko te listy wyborcze, które otrzymały co najmniej 3% głosów w okręgu¹². Okręg wyborczy to najprościej mówiąc prowincja. Hiszpania posiada 52 okręgi wyborcze, z czego dwa znajdują się na terytorium Afryki Północnej. W poszczególnym okręgu wybierani są dwaj deputowani. Pozostałych 248 mandatów rozdziela się między te same prowincje, w zależności od liczby mieszkańców.

W myśl art. 69 Konstytucji Senat jest w Hiszpanii izbą reprezentacji terytorialnej. Liczy on 259 senatorów. Każda prowincja wybiera czterech senatorów, co łącznie daje 208 parlamentarzystów. Wybory do senatu mają charakter większościowy, ale poszczególni wyborcy mogą głosować tylko na trzech kandydatów. Dodatkowo senatorowie desygnowani są przez wspólnoty autonomiczne. Mandat senatorski przypada również dodatkowo na każdy milion mieszkańców. Prawo desygnowania przysługuje również zgromadzeniom ustawodawczym¹³.

Zgodnie z art. 140 Konstytucji, Rady municypalne wybierane są przez mieszkańców gminy w głosowaniu sześcioprzymiotnikowym – równym, powszechnym, wolnym, bezpośrednim i tajnym. Tak jak w przypadku Kongresu Deputowanych, są one zgodne z zasadą proporcjonalności.

Osobną kwestią uregulowaną w LOREG są wybory do kapituł Wysp Kanaryjskich. Nie mają one umocowania konstytucyjnego. W myśl art. 201 LOREG, wybory do kapituł Wysp Kanaryjskich są powszechne, bezpośrednie i tajne. Kapituły są organami administracyjnymi, które są właściwe tylko dla Wysp Kanaryjskich. Geneza ich powstania wywodzi się z tradycji ustrojowej wysp i funkcjonuje na takich wyspach, jak: El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Palma, Teneryfa, La Gomer i Lanzarote. Wyspa La Graciosa nie posiada własnej Kapituły.

W Hiszpanii istnieją również prowincje, które są jednostkami terytorialnymi posiadającymi osobowość prawną. Zostały one utworzone przez związki municypiów. Ich organami są tak zwane deputacje, jednakże przedstawiciele, którzy w nich zasiadają, są wybierani w wyborach pośrednich przez i spośród radnych municypalnych¹⁴. Jednakże mimo tego, że nie są to organy wybierane w wyborach powszechnych, tryb ich wyboru również uregulowany jest w LOREG.

Zarówno czynne, jak i bierne prawo wyborcze przysługuje każdemu obywatelowi Hiszpanii, który ukończył w dniu wyborów 18 lat. Ograniczeniu w czynnym prawie wyborczym podlegają osoby, które zostały skazane za przestępstwo przeciwko wyborom, oraz osoby znajdujące się w zamkniętych szpitalach psychiatrycznych. Dzieje się to pod warunkiem, że sąd orzekł o pozbawieniu ich praw wyborczych. Szeroki katalog ograni-

¹² P. Sarnecki (red.), *op. cit.*, s. 206.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*, s. 215.

czeń obowiązuje osoby, które chciałyby kandydować w wyborach do Kortezów. Wymienionym ograniczeniom podlegają kandydaci, którzy posiadają szczególny status lub pełnią określoną funkcję w organach publicznych. Można do nich zaliczyć członków rodziny królewskiej, prezesa Sądu Konstytucyjnego, prezesa Sądu Najwyższego, Obrońcę Ludu i jego zastępców, sędziów, sekretarzy ministerstw oraz prezesa banku narodowego.

1.3. Ustanowienie głosowania przez obywateli przebywających za granicą

Z racji migracji ludności hiszpańskiej i tradycji odnoszącej się do szerzenia kultury tego państwa za granicami kraju oraz ciągłego podtrzymywania więzi z ojczyzną, głosowanie przez obywateli zamieszkałych za granicą kraju jest uznawane za jedną z gwarancji powszechności wyborów. W myśl art. 2 LOREG, prawo do głosowania przysługuje wszystkim pełnoletnim Hiszpanom, chyba że zostali oni pozbawieni tego prawa w myśl art. 3, o czym wspomniano powyżej.

W Hiszpanii kładziony jest ogromny nacisk na udział obywateli w wyborach i głosowaniach oraz na możliwość głosowania poza granicami państwa. Wpływ na to mają masowe emigracje Hiszpanów, które miały miejsce od II połowy XIX w. aż do lat 70. XX w. Skala wyjazdów była ogromna, niektóre z miasteczek, szczególnie na południu kraju, do tej pory odczuwają skutki tego procesu. Co za tym idzie, instytucje umożliwiające głosowanie za granicą kraju są w prawie hiszpańskim zaawansowane. Większość obywateli chwali rząd za możliwości, które daje im hiszpańskie prawo wyborcze. Dłgie tradycje emigracyjne Hiszpanii wywodzą się jeszcze z kolonialnej obecności w Ameryce w wiekach XV–XIX. Około 3 milionów Hiszpanów wyjechało do Ameryki Południowej i Środkowej w latach 1880–1930¹⁵. Do kraju wróciła tylko połowa z nich. Według danych z 1950 r., po 1920 r. w państwach Ameryki Łacińskiej mieszkało około 1,5 miliona osób pochodzenia hiszpańskiego¹⁶. Liczba powrotów wzrosła wraz z kryzysem, który miał miejsce w 1929 r. Niestety, zakończenie wojny domowej ponownie zwiększyło falę emigracji. Dotyczyło to w większości republikanów, którzy swój drugi dom znaleźli w Ameryce Południowej, a w szczególności w Meksyku. Druga wojna światowa doprowadziła do bardzo ciężkiej sytuacji w kraju. Państwo nie było w stanie zapewnić podstawowych środków do życia swoim obywatelom. Jednakże mimo to nie pozwolono na emigrację. Głównym powodem był wprowadzony przez gen. Franco reżim. Ludność miała problem w przemieszczaniu się między regionami w kraju, wręcz niemożliwy był wyjazd za granicę, a tym bardziej podróż przez ocean. Pod koniec lat 40. i w latach 50. ruch emigracyjny odnowił się, ale nie osiągnął już poziomu wyjazdów,

¹⁵ *Ibidem*, s. 216.

¹⁶ *Ibidem*, s. 216.

jaki miał miejsce w latach 30. XX w. Celem migracji Hiszpanów była wtedy głównie Argentyna, Wenezuela i Francja. W końcu lat 50. cel wyjazdów obywateli Hiszpanii zmienił się. Hiszpanie zaczęli emigrować do rozwiniętych krajów Europy Zachodniej, przede wszystkim do Niemiec, Szwecji i Francji. Lata 70. doprowadziły do sytuacji, gdzie 2 miliony Hiszpanów mieszkały za granicą¹⁷. Liczba ta stanowiła dziesięciokrotność liczby obcokrajowców, którzy zamieszkiwali ich ojczyznę. Kolejny kryzys w 1973 r. w Europie doprowadził do fali powrotów. Bez wątpienia miało na to wpływ również ustąpienie z rządów gen. Franco. Ten fakt budził wielkie nadzieje na poprawę sytuacji w kraju i faktycznie obniżyła się liczba emigracji z kraju.

Aktualnie, zgodnie z danymi z 2011 r., poza granicami Hiszpanii przebywa 1,7 miliona osób¹⁸. W większości Hiszpanie osiedlili się w Argentynie, Francji, Wenezueli i Niemczech. W związku z tak dużą migracją ustawodawca hiszpański od zawsze kładł i nadal kładzie ogromny nacisk na prawa wyborcze obywateli mieszkających poza granicami kraju. Tego rodzaju zachowania są nazywane w Hiszpanii „dyskryminacją pozytywną” i często mimo dużej odległości i rozłąki z krajem dają emigrantowi poczucie tożsamości z jego ojczyzną.

Utworzony przez ustawodawcę hiszpańskiego system udziału emigrantów w wyborach jest unikatowy. Cechuje się on elementami, które zostaną scharakteryzowane w dalszej części opracowania.

System ten opiera się głównie na głosowaniu korespondencyjnym, które jest również głosowaniem za pośrednictwem poczty albo głosowaniem listownym. Jest to jeden z alternatywnych sposobów wyboru. Polega on na tym, że wyborca, który wyraził prawem przewidzianą formę woli skorzystania z tego sposobu głosowania, otrzymuje od właściwego organu wyborczego drogą pocztową przesyłkę zawierającą wszystkie niezbędne materiały do głosowania. W szczególności chodzi o kartę do głosowania, zaświadczenie o prawie do głosowania i stosowne koperty. Wyborca po wypełnieniu karty do głosowania wkłada ją do nieoznakowanej koperty i wraz z zaświadczeniem do głosowania w drugiej kopercie odsyła drogą pocztową na adres właściwego organu wyborczego. Termin tej procedury określają przepisy¹⁹. Dzięki sprawnemu funkcjonowaniu poczty istnieje możliwość przeprowadzenia głosowania bez nadmiernych kłopotów natury organizacyjnej. Między innymi dzięki temu hiszpański prawodawca zdecydował się przeprowadzić głosowanie na odległość w takiej formie i przy pomocy takiej zaufanej instytucji.

Bardzo charakterystyczny jest fakt, że głosy oddane za granicą są doręczane do komisji wyborczych w Hiszpanii zgodnie z miejscem ostatniego pobytu, zamieszkania

¹⁷ *Ibidem*, s. 217.

¹⁸ <http://www.inc.es/prensa/np649.pdf> [dostęp 8.05.2016].

¹⁹ A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego przez systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 67.

lub urodzenia na terenie kraju głosującego. Dzieje się to w taki sposób, ponieważ obywatele przebywający za granicą mają prawo głosować również w wyborach bezpośrednich. Biorąc w ten sposób odpowiedzialność za swoją „małą ojczyznę” i wedle hiszpańskiego prawa każda migracja winna skończyć się powrotem, więc każdy obywatel ma prawo głosować nad dobrem, które było, jest i będzie jego.

Co za tym idzie, w Hiszpanii ustanowiono dwa systemy głosowania. Pierwszy z nich dotyczy osób, które deklarują stałe zamieszkanie za granicą państwa, natomiast drugi dotyczy osób, które przebywają tam czasowo.

Dekret z 31 grudnia 1977 r. nr 3341/1977²⁰ wprowadził możliwość głosowania przez obywateli przebywających za granicą. Obowiązywał on jednak tylko czasowo, ale dzięki niemu udało się założyć specjalny rejestr dla wyborców przebywających na stałe za granicą Hiszpanii. W preambule tego aktu podkreślono, że spora liczba Hiszpanów przebywa dłużej niż 2 lata za granicami kraju w celach zarobkowych. Zaznaczono również, że częsta nieznajomość obowiązujących w kraju przebywania przepisów powoduje, że Hiszpanie mieszkający na obczyźnie zostają pozbawieni prawa do głosowania i decydowania o losach swojego państwa. Wyraźnie podkreślono rolę hiszpańskiego ustawodawcy, który ma na celu podtrzymywanie tożsamości swoich obywateli i dbanie o ich nierozzerwalność z ojczyzną. Co za tym idzie, podjęto kroki administracyjne mające na celu możliwość spełniania praw i obowiązków Hiszpanów przebywających za granicą. W ten sposób utworzono specjalny rejestr wyborców zamieszkałych poza granicami państwa. Możliwość wpisu do niego mieli wszyscy Hiszpanie, którzy ukończyli 17 lat. Dokonywali dołączenia do spisu w miejscu ostatniego zamieszkania w kraju lub w miejscu swojego urodzenia na terenie Hiszpanii. Odbywało się to za pośrednictwem konsulatu, odpowiadającego ich zamieszkaniu za granicą. Hiszpanie, którzy urodzili się na emigracji, mogli wpisać się do rejestru na podstawie ostatniego miejsca zamieszkania lub miejsca urodzenia jednego z rodziców. Wpisy do rejestru dokonywane były do 15 lutego 1978 r. W odpowiednim konsulacie przechowywano kopie zgłoszeń, a oryginały przekazywano do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Następnie Ministerstwo wysyłało zgłoszenia do właściwych delegatur urzędów statystycznych. Później listy wyborców były dzielone i wysyłane do władz lokalnych, gdzie uzgadniano je ze zwykłym rejestrem. Prawodawca ustalił, że cały ten proces ma się zakończyć przed 15 kwietnia 1978 r.

1.4. Wpływ uchwalenia Konstytucji Hiszpanii na wybory bezpośrednie i pośrednie w kraju

Dnia 31 października 1978 r. została uchwalona Konstytucja Hiszpanii. Ustawodawca stworzył w niej liczne uregulowania dotyczące głosowania obywateli przebywa-

²⁰ http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-1978-28 [dostęp 10.07.2016].

jących za granicą. Szczególnie zwracał on uwagę na podtrzymanie ich praw politycznych. Według Konstytucji, obywatele mają prawo brać udział w prowadzeniu spraw publicznych bezpośrednio albo za pośrednictwem reprezentantów wybranych w wolnych i powszechnych wyborach, co reguluje art. 23 ust. 1. Dodatkowo, art. 13 ust. 2 wskazuje, że tylko Hiszpanie są uprawnieni do korzystania z praw, jakie są przewidziane w uprzednio wymienionym artykule. Wyjątkiem są sytuacje, w których zgodnie z zasadą wzajemności, dochodzi do wprowadzenia na mocy umowy międzynarodowej czy ustawy czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach municypalnych.

W Konstytucji podkreśla się również ochronę praw ekonomicznych i socjalnych obywateli pracujących za granicą. Ma to na celu zachęcenie do powrotu emigrantów do kraju. Co za tym idzie, zgodnie z art. 68 ust. 5 Konstytucji, wybierać i być wybieranymi mogą być wszyscy obywatele Hiszpanii, z zastrzeżeniem, że mają być to osoby, którym przysługuje pełnia praw politycznych. Konstytucja wskazuje również, że państwo hiszpańskie ułatwi wykonywanie głosowania obywatelom przebywającym za granicą. Wyżej wymieniony artykuł znajduje się w Tytule III Konstytucji, który reguluje wybory odnoszące się do Kongresu Deputowanych. Jednakże w piśmiennictwie przyjmuje się, że ten dział Konstytucji odnosi się do wszystkich wyborów powszechnych.

Dodatkowo przyjęto ustawę organiczną 40/2006²¹, która miała charakter wykonawczy do art. 42 Konstytucji. Dotyczyła ona statusu obywateli hiszpańskich za granicą. Gwarantowała ona korzystanie z praw i obowiązków konstytucyjnych emigrantom, na takich zasadach jak obywatelom na stałe mieszkającym na terenie kraju.

1.5. Rejestr Hiszpanów mieszkających za granicą

LOREG jest najważniejszym aktem stanowiącym podstawę regulacji odnoszących się do procedury głosowania za granicą. Jak już wspomniałam, wszedł on w życie w 1985 r. Zgodnie z art. 31 ust. 2 podzielił rejestr wyborców na trzy części:

- 1) CER – czyli wyborcy mieszkający w Hiszpanii,
- 2) CERA – czyli wyborcy mieszkający za granicą,
- 3) CERE – czyli obcokrajowcy mieszkający w Hiszpanii.

Początkowo LOREG był rejestrem dobrowolnym, do którego dołączenie odbywało się na wniosek. Reforma z 3 marca 1995 r. wprowadziła zmiany w ustawie, powodując, że rejestr ma być obligatoryjny, a jego aktualizacja ma się odbywać co miesiąc²². Jednakże ciężar obowiązku rejestracji spoczywa na administracji kraju, która winna jest zapewnić wszystkim umieszczonym w systemie CERA możliwość głosowania. Dzięki temu rozwiązaniu żaden obywatel nie zostaje pozbawiony prawa do głosowania.

²¹ BOE 2006.299.21991; <http://www.boe.es/boe/dias/2006/12/15/pdfs/A44156-44166.pdf> [dostęp 10.07.2016].

²² A. Rakowska-Trela, *op. cit.*, s. 10.

Sama CERA powstała na podstawie Dekretu Królewskiego z dnia 15 grudnia 2000 r.²³ Zgodnie z nią, nałożono na obywateli mieszkających za granicą obowiązek wpisu do rejestru, który jest prowadzony przez konsulat. Rejestr ten nazywany jest RMC. Dzieje się to w przypadku, gdy obywatel mieszka za granicą dłużej niż rok. Zgodnie z preambułą do Dekretu Królewskiego, RMC tworzy się w celu zapewnienia opieki dyplomatycznej i konsularnej Hiszpanom, którzy przebywają za granicą, nie tylko w celach zarobkowych, ale również turystycznych. Jednocześnie wszyscy obywatele, którzy zostaną wpisani do RMC, są *ex lege* wpisywani do systemu PERE. Z obywateli umieszczonych w PERE do CERA przesyła się dane tych, którzy ukończyli 18. rok życia. Obowiązek, jaki został nałożony na obywateli w związku z tą systematyką, to informowanie konsulatu o każdorazowej zmianie swoich danych i miejsca pobytu. Ma to na celu pełną aktualizację i niezawodny dostęp do praw obywatelskich, w tym demokracji bezpośredniej. Nie obowiązuje również żaden limit czasowy związany z ograniczeniem możliwości głosowania. Wyborca wpisuje się raz i może dzięki temu głosować niezliczoną liczbę razy podczas pobytu za granicą.

1.6. Głosowanie obywateli zamieszkałych za granicą kraju przed i po 29 stycznia 2011 r.

Reforma z 2011 r. w szerokim zakresie zmieniła formę głosowania przez obywateli zamieszkałych za granicą Hiszpanii. Przed wprowadzonymi zmianami terenowe Delegatury Biura Rejestru Wyborczego wysyłały z urzędu, za pośrednictwem poczty poleconej, wszystkie dokumenty potrzebne do głosowania. Adresatami tych przesyłek byli oczywiście wyłącznie obywatele wpisani do CERA. Przesyłka zawierała zaświadczenie o posiadaniu statutu wyborcy, karty wyborcze, koperty do głosowania, kopertę z adresem lokalnej komisji w Hiszpanii i instrukcję postępowania. Wyborca przebywający za granicą wypełniał kartę lub karty do głosowania, jeśli w ramach głosowania odbywały się więcej niż jedne wybory. Wkładał je do koperty lub kopert i wraz z zaświadczeniem do głosowania oraz kopią paszportu lub dowodu osobistego odsyłał dokumenty do właściwej sobie komisji. Poza wysłaniem koperty pocztą poleconą nie później niż na dzień przed wyborami, istniała jeszcze możliwość osobistego dostarczenia swojego głosu w kopercie do odpowiedniego urzędu konsularnego.

W dniu wyborów koperty z głosami obywateli przebywających za granicą umieszczane były wraz z pozostałymi głosami w urnach wyborczych i na koniec dnia wyborczego brały udział w sumowaniu i podliczaniu głosów.

Inaczej wyglądała sytuacja, jeśli chodzi o wybory municypalne. Zgodnie z art. 190 LOREG, poza wpisem do CERA, obywatele mieszkający za granicą musieli przekazać

²³ 3425/2000.

informację o woli uczestnictwa w tych wyborach. W związku z tym istniał obowiązek poinformowania delegatury terenowej Biura Rejestru Wyborców. Miało to formę korespondencyjną i wymagało zgłoszenia się do instytucji terenowej, w terminie nie późniejszym niż 25. dzień po ogłoszeniu wyborów. Dodatkowo charakter obligatoryjny miało załączenie kopii paszportu lub dowodu osobistego. Wyborca wysyłał wypełnioną dokumentację tak jak w przypadku wyborów państwowych, z tym że musiał tego dokonać maksymalnie na 3 dni przed wyborami.

Porównując te informacje, widzimy, że głosowanie w wyborach ogólnokrajowych związane było ze zwiększoną aktywnością ustawodawcy działającego dla dobra obywatela przebywającego za granicą. Nie wprowadzono żadnych ograniczeń względem wyborów bezpośrednich lub pośrednich. Obie formy uzyskały w prawie jednakowy status.

Gwałtowne zmiany nastąpiły w systemie wyborczym po wejściu w życie ustawy organicznej 2/2011²⁴. Zmieniła ona znacząco przepisy, jakie zawierał LOREG. Weszła ona w życie w dniu 30 stycznia 2011 r.

Największą zmianą było odebranie możliwości głosowania w wyborach municypalnych obywatelom przebywającym za granicą. Dodano w LOREG przepis stanowiący o tym, że od tej pory wyborca musi być wpisany do CERE, aby móc brać udział w wyborach municypalnych. Co za tym idzie, od 2011 r. wyborcy na stałe zamieszkujący poza granicami kraju nie mieli już możliwości decydowania o sprawach lokalnych.

Kolejną wielką zmianą było zniesienie automatycznego wysyłania do każdego obywatela przebywającego za granicą i wpisanego do CERA dokumentacji wyborczej. Od tej pory do obowiązków emigrantów należało poinformowanie terenowej delegatury terenowej Biura Rejestru Wyborców o chęci głosowania. Miało to miejsce nie później niż do 25. dnia po ogłoszeniu wyborów. Oczywiście, należało też wtedy przedłożyć kopię paszportu lub dowodu osobistego. Wyborca otrzymywał nie później niż do 34. dnia po zarządzeniu wyborów zestaw do głosowania, który wypełniony musiał odesłać na określony na kopercie adres komisji wyborczej oraz komisji konsularnej lub dyplomatycznej. Istniała jeszcze możliwość oddania głosu osobiście do urny. Wyborca musiał to uczynić między drugim a czwartym dniem przed dniem wyborów. Dostarczał on wtedy całą dokumentację do właściwego urzędu konsularnego lub dyplomatycznego.

Warty podkreślenia jest fakt, że wyborcy przesyłają dokumentację z oddanym głosem lub głosami bezpłatnie za pośrednictwem poczty. Jest to ukłon Hiszpanii w stosunku do jej obywateli i zostało to uregulowane przez art. 11 Dekretu Królewskiego.

W odrębnym akcie uregulowano natomiast kwestię głosowania przez obywateli przebywających za granicą czasowo. Akt ten nazywa się ERASMUS, jego nazwa stano-

²⁴ A. Rakowska-Trela, *op. cit.*, s. 10.

wi nawiązanie do popularnego programu wyjazdów zagranicznych dla studentów²⁵. Ustanowiono w nim, że osoby przebywające za granicą czasowo nie mogą brać udziału w głosowaniu na zasadach określonych w LOREG, ponieważ nie są wpisani do CERA, jednakże mogą to zrobić zgodnie z tym aktem. Wymaga się od nich wpisu do RMC, który to ma charakter fakultatywny i odbywa się na wniosek. W ten sposób takie podmioty mogą złożyć dokument wraz z wnioskiem o przesłanie im dokumentów umożliwiających zagłosowanie lub mogą to uczynić za pomocą Internetu. Wypełnione dokumenty należy osobiście złożyć w biurze konsularnym. Ma to na celu identyfikację podpisu wyborcy i weryfikację jego przynależności do RMC. Po zatwierdzeniu wszystkich dokumentów wyborca otrzymuje nie później niż do 34. dnia od ogłoszenia wyborów potwierdzenie wpisu do rejestru oraz niezbędne do głosowania dokumenty, które musi odesłać na wskazany na kopercie adres za pośrednictwem poczty. Warte podkreślenia jest to, że obywatele hiszpańscy, którzy przebywają za granicą czasowo, mają możliwość głosowania w wyborach municypalnych. Dzieje się to na takiej samej zasadzie opisanej powyżej, z tym że potwierdzenie wpisu do rejestru i dokumentacja wyborcza przesyłane są wyborcy nie później niż do 32. dnia od ogłoszenia wyborów.

2. Republika Austrii

2.1. Ustrój

Austria jest demokratycznym państwem prawnym o federalnej strukturze. Tworzą ją samodzielne kraje związkowe, jakimi są: Burgenland, Dolna Austria, Górna Austria, Karyntia, Salzburg, Styria, Tyrol, Voralberg i Wiedeń. Jej ustrój opiera się na podziale władzy.

Podstawowym dokumentem określającym prawa i obowiązki obywateli jest Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii z 1 października 1920 r.²⁶ Warto jednak zauważyć, że liczba i zakres nowelizacji oraz poprawek spowodował, że tylko pozornie uważa się ten dokument za „sztywny”²⁷. Była ona między innymi uchylona w 1934 r., jednak z czasem została przywrócona i obowiązuje do dziś.

Ustawodawstwo w Austrii sprawuje Rada Narodowa wraz z Radą Federalną, w skład których wchodzi łącznie 183 deputowanych. Rady te tworzą dwuizbowy parlament. Izba pierwsza sprawuje reprezentację polityczną państwa. Izba druga jest reprezentacją interesów poszczególnych krajów²⁸.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/05/Austria_pol010811.pdf [dostęp 10.07.2016].

²⁷ Zob. P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 64.

²⁸ *Ibidem*, s. 67.

2.2. System wyborczy

Terytorium Austrii podzielone jest na okręgi wyborcze. Mają one charakter zamknięty i nie ma możliwości, aby granice krajów się przecinały lub zawężyły. Okręgi wyborcze dzielą się natomiast na regionalne okręgi wyborcze²⁹.

Zgodnie z art. 24 Konstytucji Austrii, Rada Narodowa wraz z deputowanymi wybierana jest w równych, bezpośrednich i tajnych wyborach. Głosowanie w Austrii posiada również przymiotnik uczestniczenia w osobistym głosowaniu. Samo głosowanie polega na rozdzieleniu liczby deputowanych na liczbę uprawnionych do głosowania w danym okręgu. Dzieje się to proporcjonalnie do liczby obywateli, którzy zgodnie z ostatnim spisem powszechnym posiadali miejsce zamieszkania na terenie danego okręgu wyborczego. Do grona tych osób wliczane są również te, które nie miały stałego miejsca zamieszkania na terenie danego okręgu, lecz dopisane były do danego spisu wyborców w danej gminie na terenie Austrii. W ten sposób wliczani do grona wyborców są obywatele, którzy przebywają za granicą. Kadencja Rady Narodowej wynosi 5 lat.

Prawo głosu w wyborach mają wszyscy obywatele, którzy w dniu 1 stycznia roku wyborów ukończyli 16. rok życia³⁰. Bierne prawo wyborcze posiadają natomiast osoby, które są obywatelami Austrii i przed dniem 1 stycznia roku wyborów ukończyły 19. rok życia.

W Radzie Federalnej kraje związkowe reprezentowane są w sposób proporcjonalny do liczby swoich obywateli. Członkowie tej Rady wybierani są za pośrednictwem parlamentów krajowych. Dzieje się to zgodnie z zasadą proporcjonalności. Natomiast sam Prezydent Federalny wybierany jest przez wszystkich obywateli w głosowaniu czteroprzymiotnikowym: równym, bezpośrednim, tajnym i osobistym. Jego kadencja wynosi 6 lat.

Ustawodawstwo poszczególnych krajów jest wykonywane za pośrednictwem parlamentów krajowych. Parlamente te są wybierane w wyborach równych, bezpośrednich, tajnych, osobistych i proporcjonalnych. Warty podkreślenia jest fakt, że ordynacje wyborcze do parlamentów krajowych nie mogą zawęzać warunków czynnego i biernego prawa wyborczego w stopniu większym niż czyni to Konstytucja Federalna dla wyborów do Rady Narodowej³¹.

Dzięki art. 1 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii obywatele mają poczucie przestrzegania zasady demokracji, w której odnajdują możliwość zwierzchnictwa jako naród. Zgodnie z powyższym, wprowadzono do ustawodawstwa tego państwa inicjatywę ludową oraz referendum.

²⁹ A. Rakowska-Trela, *op. cit.*, s. 39.

³⁰ Zob. M. Waszak, J. Zbieranek, *Propozycja obniżenia wieku czynnego prawa wyborczego do lat 16. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2010, s. 4.

³¹ A. Rakowska-Trela, *op. cit.*, s. 40.

W samej Konstytucji Austrii przewidziano cztery rodzaje referendum:

- 1) obligatoryjne referendum konstytucyjne w sprawie całkowitej zmiany konstytucji,
- 2) fakultatywne referendum konstytucyjne na żądanie jednej trzeciej członków Rady Narodowej lub Rady Federalnej,
- 3) fakultatywne referendum ustawodawcze,
- 4) referendum w sprawie odwołania prezydenta z urzędu przed upływem kadencji.

Zarówno pierwsze, jak i drugie referendum uregulowane jest przez art. 44 ust. 3 Konstytucji, natomiast referendum fakultatywne ustawodawcze przeprowadzane jest zgodnie z art. 43. Ostatni rodzaj referendum znajduje swój zapis w art. 60 ust. 5 Konstytucji.

Od 1920 r. w Austrii przeprowadzono dwa referenda. Pierwsze z nich odbyło się 5 listopada 1978 r. i dotyczyło uruchomienia elektrowni atomowej, która znajdowała się 30 km od Wiednia. Drugie referendum miało miejsce 12 czerwca 1994 r. i dotyczyło przystąpienia Austrii do Unii Europejskiej. Oba głosowania były dla Austriaków bardzo ważnymi wydarzeniami z życia politycznego, w którym społeczeństwo miało możliwość wypowiedzenia się w sprawach o istotnym znaczeniu dla całego narodu³².

2.3. Głosowanie przez obywateli mieszkających za granicą

Aby móc mówić o *external voting* w Austrii, należy zwrócić uwagę na problem jednolitego obywatelstwa. Ustawą regulującą tę kwestię jest ustawa federalna z 1985 r.³³ Zgodnie z nią w Austrii obowiązuje zasada *ius sanguinis*³⁴. Dodatkowo, obowiązują liczne uregulowania mające na celu zapobieganie utracie obywatelstwa. Jednakowo gwarantuje się równość między mężczyznami i kobietami w kwestiach związanych z obywatelstwem³⁵.

Do lat 60. ubiegłego wieku Austria była państwem emigracyjnym. Głównym kierunkiem były Niemcy i Szwajcaria. Tak jak w przypadku Hiszpanii, celem wyjazdów Austriaków były lepsze warunki bytowe. Z końcem lat 50. Austria doszło do rozkwitu gospodarczego. Wynikało to z faktu podjęcia negocjacji z niemieckimi i szwajcarskimi przedsiębiorstwami w celu sprowadzenia brakującej siły roboczej. Proponowane warunki nadal nie dorównywały tym, które były zapewnione w państwach sąsiednich. Rozmowy zakończyły się fiaskiem. W ten sposób do Austrii zaczęli masowo zjeżdżać obywatele Hiszpanii, Turcji i Jugosławii, dla których warunki proponowane przez Austriaków były o wiele lepsze niż w ich rodzimych krajach. W ten sposób doszło do sytuacji, w której na

³² M. Musiał-Karg, *Referenda w państwach europejskich. Teoria, praktyka, perspektywy*, Toruń 2008, s. 108.

³³ [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/1547A951BD3D92A5C12576CF002C0E26/\\$file/Analiza_%20BAS_2009_31.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/1547A951BD3D92A5C12576CF002C0E26/$file/Analiza_%20BAS_2009_31.pdf) [dostęp 12.06.2016].

³⁴ To jest zasada prawa krwi.

³⁵ A. Rakowska-Trela, *op. cit.*, s. 41.

początku lat 90. ubiegłego stulecia liczba obcokrajowców zamieszkujących Austrię była o wiele większa niż liczba Austriaków, którzy wyjechali z kraju. Oprócz Niemiec i Szwajcarii, w większości celem emigracji Austriaków były również Stany Zjednoczone.

Biorąc pod uwagę wczesną migrację obywateli Austrii, prawodawca zdecydował się na uregulowanie prawa do głosowania stosunkowo późno, to jest dopiero w latach 90. XX w. uregulowano kwestię możliwości głosowania obywateli przebywających za granicą. Zgodnie z § 17 ustawy z dnia 18 grudnia 1918 r.³⁶ czynne prawo wyborcze miały tylko i wyłącznie te osoby, które posiadały stałe miejsce zamieszkania na terenie państwa. Żadnych zmian w tej kwestii nie przyniosło także przekształcenie ordynacji wyborczej z 20 lipca 1920 r. Duży wpływ na taki obrót sprawy miał fakt, że głosowanie w Austrii opierało się na zasadzie proporcjonalności. Ówczesny ustawodawca borykał się z problematami dotyczącymi interpretacji pojęcia „naród federalny”. To pojęcie rozumiano jako „całość obywateli federalnych”, jednak nie przedkładano tego na wszystkie procedury wyborcze³⁷. Przez lata ustawodawca nadal błędnie interpretował przepisy Konstytucji i zaczęto zabraniać jej interpretowania przez pryzmat ustaw.

Dnia 20 marca 1930 r. uchwalono ustawę federalną dotyczącą sporządzania stałych list wyborców w danych regionach, zwaną pierwszą ustawą dotyczącą list obywateli, która również nie rozwiązała problemu głosowania poza granicami kraju. Rok 1932 także nie przyniósł żadnych zmian, mimo nowelizacji Federalnej Ustawy Konstytucyjnej. W 1949 r. uchwalona została nowa ordynacja wyborcza do Rady Narodowej, zgodnie z przepisami której nadal możliwość głosowania uzależniona była od stałego miejsca zamieszkania na terenie federacji Austrii. Stan prawny i sytuację emigrantów zmienił dopiero wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1989 r.³⁸

2.4. Wpływ wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 1989 r.

Kluczową rolę w możliwości głosowania przez emigrantów austriackich odegrał obywatel Austrii, który mieszkał i pracował w Stanach Zjednoczonych. Nie posiadał on stałego miejsca zamieszkania na terenie Austrii i nie był wpisany na listę wyborców, przez co nie miał możliwości uczestniczenia w wyborach. Wniósł on pozew do sądu, w którym zastrzegł, że ustawodawca austriacki ogranicza jego prawa i pozbawia możliwości bycia podmiotem praw i obowiązków również w innym państwie ze względu na zasadę jednolitości obywatelstwa. Trybunał w analizie sprawy zwrócił uwagę na stałą ewidencję osób uprawnionych do głosowania, która jest tworzona na podstawie obowiązującej listy mieszkańców. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, ustawodawca uzależnił prawo do głosowania od stałego miejsca zamieszkania. Jednocześnie podkreślono, że

³⁶ „Federalny Dziennik Ustaw”, 1918, nr 114.

³⁷ A. Rakowska-Trela, *op. cit.*, s. 41.

³⁸ Wyrok 12 023/1989.

pozbawienie prawa do głosowania dla emigrantów jest niezgodne z art. 26 ust. 1 oraz art. 60 ust. 1 Konstytucji. Dzieje się tak, ponieważ ustawodawca nie ma prawa wprowadzać nowych, nieokreślonych ograniczeń w prawie wyborczym. Jednakże wskazywano również na wykładnię historyczną, która zakładała, że Konstytucja była ustanowiona wtedy, gdy posiadanie miejsca zamieszkania było jednym z wymogów czynnego prawa wyborczego. Trybunał podniósł również, że wszyscy obywatele Austrii powinni korzystać z takich samych praw politycznych. Znaczący w tej sprawie stał się art. 8 umowy państwowej z 1955 r. podpisanej w Wiedniu³⁹. Zgodnie z nią Republika Austrii gwarantuje wszystkim obywatelom wolne, równe i powszechne prawo wyborcze. Doszło również do porównania regulacji ustanowionych w Austrii z regulacjami innych państw europejskich.

W ten sposób Trybunał doszedł do wniosku, że należy uznać przez ustawodawcę fikcję miejsca zamieszkania. Argumentem przemawiającym za możliwością głosowania przez osoby przebywające za granicą była również wielkość państwa. Uznano, że doliczenie głosów z zagranicy miałooby bez wątpienia duży wpływ na losy kraju.

2.5. Przepisy obowiązujące

Na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego doszło do znowelizowania Konstytucji i zgodnie z brzmieniem art. 26 § 6, w wyborach do Rady Narodowej mogą od tej pory głosować wszyscy obywatele, łącznie z tymi, którzy przebywają na stałe poza granicami kraju, lub ich nieobecność jest czasowa. Ta możliwość dotyczy także głosowania w wyborach prezydenckich, parlamentarnych, w referendum w sprawie odwołania prezydenta oraz w sprawie zatwierdzenia ustawy uchwalonej przez parlament. Możliwość głosowania poza granicami kraju nie dotyczy jednak referendum o zasadniczym znaczeniu dla państwa oraz referendum-inicjatywie.

Konstytucja określa również, że tożsamość głosującego musi zostać odpowiednio potwierdzona, by mógł on brać udział w wyborach na odległość. Wyborca musi pod przysięgą złożyć pisemne oświadczenie, że jego głos został złożony osobiście i przy zachowaniu pełnej tajności.

Znacząca różnica zachodzi w przypadku procedury głosowania z zagranicy. W ramach podziału wyróżnia się obywateli przebywających za granicą czasowo i na pobyt stały. Do rejestru wyborców mających miejsce stałego zamieszkania w Austrii wpisywani są obywatele przebywający czasowo za granicą. Wraz z ogłoszeniem wyborów są oni zobowiązani do zgłoszenia się do gminy, w której są wpisani na listę, z prośbą o przesłanie dokumentów wyborczych. Taką prośbę w formie wniosku należy złożyć w formie pisemnej lub ustnej. Należy to zrobić nie później niż dwa dni przed dniem wyborów. Można to również uczynić w urzędach konsularnych lub dyplomatycznych.

³⁹ Federalny Dziennik Ustaw, 1955, nr 152.

W przypadku stałego zamieszkania na terenie innego państwa obywatel austriacki ma możliwość wysłać do właściwej gminy wniosek z prośbą o dopisanie do rejestru lub europejskiego rejestru wyborców⁴⁰. Istnieje również możliwość wpisu do obu rejestrów. Gmina, do której należy złożyć wniosek, jest gminą ostatniego stałego zamieszkania, a jeśli nie można tego ustalić, jest to gmina miejsca urodzenia, gmina miejsca zamieszkania małżonka lub krewnego, a później miejsce świadczenia pracy lub inne relacje, czyli na przykład miejsce ostatniego poddania się obowiązkowi szkolnemu⁴¹. Obowiązkowo do wniosku należy dołączyć dokumenty poświadczające ziszczenie się wyżej wymienionych sytuacji w celu ich weryfikacji i niedopuszczenia do możliwości jednoczesnego wpisania wyborcy na więcej niż jedną listę.

Ustawodawca pozostawia w dowolnej formie możliwość złożenia wniosku. Można to uczynić pocztą, faksem lub mailowo. Wniosek może być złożony w roku kalendarzowym następującym po roku, w którym zainteresowany skończył 15. rok życia, w każdym czasie, niezależnie od tego, czy ogłoszono kolejne wybory lub referendum⁴². Wraz z zamieszkaniem wyborcy na terenie Austrii jego wpis do rejestru traci ważność, a także wtedy, gdy od czasu rejestracji minie 10 lat. W takiej sytuacji, jeśli obywatel nie powrócił do kraju, wymaga się odnowienia rejestracji. System przypomina wyborcy o upływającym terminie, dbając w ten sposób o możliwość głosowania przez obywateli przebywających na stałe poza Austrią.

Dokumenty do głosowania wysłane są w specjalnie oznaczonych kopertach, a wiadomość o tym odnotowuje się w rejestrze wyborców. W skład pakietu do głosowania wchodzi karta do głosowania, koperta wewnętrzna oraz koperta zewnętrzna z danymi właściwej komisji, do której ma trafić oddany głos.

Do 2007 r. głosowanie drogą pocztową łączyło się z potwierdzeniem świadka, który zapewniał, że głos został oddany osobiście. Miało to na celu potwierdzenie tożsamości głosującego oraz czas i miejsce oddania głosu. Wszystkie karty wyborcze miały obowiązek dotarcia do odpowiednich komisji wyborczych nie później niż do godz. 12:00 ósmego dnia po wyborach⁴³. Obecnie wysłane karty muszą dotrzeć do właściwej komisji w dniu wyborów nie później niż do godz. 17:00.

Duży nacisk kładzie się w Austrii na dokładność i przestrzeganie zasady tajności. Zgodnie z tym ustalono, że głos oddany za pomocą poczty jest nieważny, jeżeli:

- 1) nie załączono do karty do głosowania oświadczenia o samodzielnym i tajnym oddaniu głosu,

⁴⁰ Jeśli chce brać udział w głosowaniu do Parlamentu Europejskiego.

⁴¹ A. Rakowska-Trela, *op. cit.*, s. 50.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*, s. 52.

- 2) brak jest wewnątrz koperty głównej mniejszej koperty lub w kopercie głównej znajduje się kilka mniejszych kopert,
- 3) dokumentacja wyborcza, zwana pakietem, jest na tyle uszkodzona, że podejrzewa się ingerencję w nią osób trzecich,
- 4) w wyniku złego zaklejenia koperty niewidoczne lub niewyraźne są dane lub podpis wyborcy⁴⁴.

3. Zakończenie

Zapewnienie prawa do głosowania dla wszystkich obywateli, zarówno tych przebywających w kraju, jak i za granicą jest dla hiszpańskiego ustawodawcy sprawą naturalną. Wskazuje na to głęboko zakorzenioną więź z ojczyzną i odpowiedzialność za jej losy. Mimo bogatej historii emigracyjnej, najczęściej w poszukiwaniu pracy i lepszego życia, większość Hiszpanów powróciła do kraju lub deklaruje powrót do niego. Co za tym idzie, nadal chcą oni brać czynny udział w życiu politycznym i społecznym swojej ojczyzny.

Jednakże hiszpański ustawodawca, który początkowo został doceniony w całej Europie za oddanie wobec tematu *external voting*, zmienił swe podejście na przestrzeni lat. Duży wpływ na to miała chęć autonomii poszczególnych wspólnot i regionów, między innymi za pośrednictwem referendum. Często jednak bywało tak, że 40% wyborców danego regionu przebywało poza granicami kraju, więc właściwie nie byli oni w stanie określić sytuacji, jaka panuje w ich kraju. Nie wiązały ich żadne więzi z regionem, oczywiście poza możliwością głosowania. Dla ustawodawcy było to jednoznaczne z utrzymywaniem fałszu wyborczego. Wielokrotnie dochodziło do sytuacji, gdy głos oddawany był przez osobę, która nigdy nie przebywała w regionie, w którym mogła oddać głos. Często również dochodziło do sytuacji, w której głosy z zagranicy nie dochodziły na czas do lokali wyborczych. Mimo niezawodności poczty hiszpańskiej, tego samego nie można powiedzieć o urzędach pocztowych innych państw. Na przykład z Kuby nigdy żadna z kart do głosowania nie została dostarczona do Hiszpanii.

Federacja Austrii jest jednym z nielicznych państw europejskich, w których możliwość głosowania przez obywateli przebywających za granicą weszła w życie dopiero po 1990 r. Regulacje zawarte w Konstytucji przed rokiem 1918 były sprzeczne z prawem czynnego prawa wyborczego. Dopiero rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego z 1989 r. dało nowe możliwości w głosowaniu na odległość. Jedną z podstaw takiego opóźnienia w rozwoju kwestii *external votingu* jest bez wątpienia to, że Austria jest krajem emigracyjnym i ustawodawca starał się zapewnić jak najlepsze warunki dla obco-

⁴⁴ *Ibidem*.

krajowców. Zmiany nie dotyczą wszystkich rodzajów wyborów i referendum, jednakże optymizm budzi możliwość uczestniczenia w głosowaniu o charakterze bezpośrednim, jakim jest referendum czy weto ludowe.

Obecnie prowadzone są prace, które mają na celu powszechne wprowadzenie *e-votingu* w Federacji Austrii, co znacząco zwiększyłoby możliwość głosowania. Ustawodawca żywi w tym pomysł nadzieje, które wiązałyby się z poprawą frekwencji wyborczej.

W takim kraju, jak Hiszpania, gdzie tradycje i więzy oraz przywiązanie do własnego regionu są nierozzerwalną częścią własnej świadomości, możliwość oddania głosu we wyborach, zarówno tych na szczeblu regionalnym, jak i ogólnokrajowym, jest dla mieszkańców Półwyspu Iberyjskiego naturalne. W ten sposób czują się oni współodpowiedzialni za losy swojego państwa i poczuwają się do obowiązku, jaki został im nałożony w Konstytucji. Niestety, przez liczne zmiany dokonywane przez ustawodawcę, łatwość i dostępność głosowania zostały znacząco utrudnione i ograniczone. Poprzez zmianę regulacji Hiszpanie przebywający za granicą zostali pozbawieni możliwości uczestniczenia w wyborach municypalnych, które najczęściej miały charakter bezpośredni.

Hiszpania uznawana była za kraj, w którym wprowadzono modelowe rozwiązanie dotyczące *external voting*. Frekwencja wśród osób, które oddały swój głos za pośrednictwem głosowania korespondencyjnego, wynosiła prawie 70%. Niestety, z biegiem lat spadła do zaledwie 5%.

Jak wynika ze statystyk⁴⁵, obywatele austriaccy mimo możliwości, jakie stworzył dla nich ustawodawca w niewielkim procencie uczestniczą w wyborach. Szczególnie niechętnie biorą udział w referendach. Duży wpływ na to ma ich tożsamość narodowa, uwielbienie monarchii i bardzo silna tożsamość konstytucyjna. Możliwość głosowania na odległość jest dla Austriaków pojęciem stosunkowo nowym. Powszechny jest fakt, że austriacki ustawodawca tak samo potraktował możliwość uczestnictwa w wyborach pośrednich i bezpośrednich. Nie widać w tym systemie znaczących ograniczeń, a i sama chęć uczestnictwa w wyborach nie pokrywa się z dużą ilością obowiązków związanych z wypełnianiem czy wysyłaniem dokumentów.

Kryzys uczestnictwa obywateli w wyborach jest zjawiskiem dotykającym wiele państw europejskich od lat 90. XIX stulecia. Niestety, trwa to nadal. Przez wiele lat za przyczynę tego stanu wskazywano kwestie społeczne: zniechęcenie i brak zaufania obywateli do elit politycznych. Zwracało się również uwagę na niską potrzebę zaangażowania w sprawy publiczne⁴⁶.

⁴⁵ www.icl-journal.com [dostęp 10.07.2016].

⁴⁶ D. Dziewulak (red.), *Wybrane problemy systemów wyborczych*, Warszawa 2011, s. 94.

Podsumowując, państwo powinno uczynić wszystko, by zagwarantować obywatelom realną możliwość udziału w głosowaniu w wyborach, referendach itp.⁴⁷ Jest to prawo każdego człowieka i w żaden sposób nie powinno być ograniczone, szczególnie odnosząc się do demokracji bezpośredniej. Mimo przebywania za granicą swego państwa, każdy obywatel powinien mieć możliwość bezpośredniej partycypacji w wyborach.

External voting in direct elections on the example of the Parliamentary Monarchy of Spain and the Republic of Austria

Abstract: The work aims to show the differences in the functioning of the vote on the distance between Spain and Austria. They not without reason have been chosen for this purpose just these two countries. They represent a completely different policy in relation to immigration. The substrate regulations that have been established for citizens living abroad has its origins in the tradition of the country concerned. I draw attention to the difference in access to direct and indirect elections. Refer to the rights and freedoms of every citizen. The aim of my work is to show the light in which were and are now direct elections and the role played. The work includes statistical data.

Keywords: Elections, voting, direct democracy, Constitution, the postal vote, voting at a distance, attendance

Słowa kluczowe: Wybory, głosowanie, demokracja bezpośrednia, Konstytucja, głosowanie korespondencyjne, głosowanie na odległość, frekwencja

⁴⁷ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 37.