



CMR Working Papers

78/136

MAGDALENA LESIŃSKA

**Udział obywateli przebywających
za granicą w wyborach krajowych.
Analiza rozwiązań prawnych
i organizacji wyborów w Polsce
na tle innych krajów**

Grudzień 2014

www.migracje.uw.edu.pl

Magdalena Lesińska - Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski
m.lesinska@uw.edu.pl

Abstrakt:

Celem tekstu jest przedstawienie rozwiązań prawno-instytucjonalnych przyjętych w różnych krajach dotyczących udziału obywateli danego kraju, którzy przebywają poza jego granicami, w wyborach mających miejsce w tym kraju (tzw. „głosowanie zagraniczne”). W szczególności analiza dotyczy rozwiązań obowiązujących współcześnie w Polsce, z uwzględnieniem ich zmian w ciągu ostatniego wieku. Przedstawiony jest przegląd obowiązujących rozwiązań oraz praktyki organizacji wyborów krajowych za granicą oraz modele głosowania za granicą na przykładzie wybranych państw. W tekście omówione są procedury rejestracji na listę wyborców oraz możliwe tryby oddania głosu za granicą oraz ich rozwój w czasie, który odzwierciedla przemianę instytucji „głosowania zagranicznego” w kierunku większej powszechności i dostępności. Przedmiotem rozważań są także istniejące dylematy związane z wdrożeniem głosowania za granicą w praktyce, w tym dotyczące biernego prawa wyborczego (miejsc w ciałach przedstawicielskich dedykowanych przedstawicielom diaspory).

Słowa kluczowe: partycypacja wyborcza, wybory krajowe, diaspora, Polonia i Polacy zagranicą

Abstract:

The main aim of the paper is to present the legal and institutional framework related to participation of citizens residing abroad in national elections (so called external voting) implemented in various countries. In particular, the legal framework existing in Poland is a subject of detailed analyses, including the changes over the last century. A review of present legal and organizational solutions connected to external voting is presented in the text, as well as national models based on cases of selected states. The possible procedures of registration and voting from abroad and their development in time (reflecting the transformation of external voting towards better accessibility and universality) are also discussed in the paper. The subject of analysis are existing dilemmas related to implementation of voting from abroad in practice, including passive voting rights (the seats in parliament dedicated to diaspora representatives).

Key words: electoral participation, external voting, diaspora, *Polonia* and Poles abroad

Spis treści

Wstęp.....	5
1. Przegląd obowiązujących rozwiązań prawnych oraz praktyki organizacji wyborów krajowych za granicą.....	7
1.1 Forma i tryb głosowania za granicą w wyborach krajowych przyjęte w różnych krajach	7
1.2 Organizacja wyborów za granicą – przegląd obowiązujących rozwiązań.....	17
1.3 Miejsca w parlamencie dedykowane przedstawicielom diaspory	20
2. Rozwiązania prawne dotyczące udziału obywateli Polski przebywających za granicą w wyborach krajowych oraz organizacji wyborów za granicą	22
2.1. Prawa wyborcze obywateli polskich przebywających za granicą w wyborach krajowych - rozwiązania prawne obowiązujące obecnie	22
2.2 Prawa wyborcze obywateli polskich przebywających za granicą w wyborach krajowych oraz organizacja wyborów do 1989 roku	26
Konkluzje	28
Bibliografia.....	30
Aneks 1. Wyciąg z aktów prawnych.....	32

Wstęp

Możliwość uczestniczenia w wyborach krajowych obywateli przebywających stale lub tymczasowo za granicą poprzez oddanie głosu poza granicami własnego państwa (*external voting* - "głosowanie zagraniczne") jest ciekawym przypadkiem dla analizy, w szczególności dla prawników i politologów¹. Partycypacja wyborcza obywateli rezydujących poza krajem wiąże się z dylematami dotyczącymi bezpośrednio granic wspólnoty politycznej, zasad przynależności do niej i uczestnictwa oraz uprawnień politycznych jej członków, a także z zasadami demokracji parlamentarnej, partycypacji oraz wpływu i reprezentacji politycznej. Z jednej strony podnoszony jest argument o powszechności prawa każdego obywatela do posiadania wpływu na to, kto sprawuje władzę we wspólnocie państwowej, której jest pełnoprawnym członkiem jako jej obywatel. Z drugiej strony podkreśla się to, że powinno być ono ograniczone do tych, którzy faktycznie uczestniczą na co dzień w życiu wspólnoty zamieszkując na jej terytorium. Zagadnienie "głosowania zagranicznego" nie dotyczy jednakże kwestii uprawnienia obywateli przebywających za granicą do udziału w wyborach krajowych, kiedy wymagany jest przyjazd do kraju i oddanie głosu na jego terytorium, tylko przypadku, kiedy mogą oni oddać ten głos w państwie swojego pobytu w specjalnie ustanowionych do tego celu punktach wyborczych poza granicami kraju.

Zakres praw wyborczych dla obywateli przebywających za granicą i możliwości oddania głosu poza terytorium kraju są rozmaicie sformułowane w systemach prawnych poszczególnych państw. Systemy krajowe różnią się znacznie w kwestii m.in. zakresu uprawnień wyborców przebywających za granicą, rodzajów wyborów, w jakich mogą oni wziąć udział, sposobu głosowania, organizacji wyborów, metod oddawania głosów i systemu rejestracji. Ograniczenia mogą dotyczyć długości czasu przebywania za granicą, obszaru geograficznego, liczby zarejestrowanych w danym kraju wyborców czy typu wyborów. Obowiązujące rozwiązania w danym kraju są pochodną rozwiniętej tam tradycji i kultury politycznej, wyobrażonymi granicami wspólnoty politycznej, siły politycznej diaspory oraz bieżącymi interesami politycznymi.

Partycypacja wyborcza w wyborach krajowych obywateli przebywających za granicą to stosunkowo nowe zjawisko. Można je określić wyzwaniem XX wieku, który został nazwany nie bez przyczyny wiekiem migracji. ONZ szacuje liczbę osób przebywających poza krajem swojego pochodzenia na ponad 200 milionów osób. Powszechność zamieszkania poza granicami swojego państwa (tymczasowo lub na stałe) przyczynia się do debaty nad granicami wspólnoty politycznej i politycznych uprawnień jej członków. Czy i w jaki sposób obywatele przebywający za granicą mogą korzystać ze swoich uprawnień politycznych? Czy fakt przebywania poza krajem powinien wykluczać z możliwości oddania głosu w krajowych wyborach powszechnych? Czy państwo powinno zapewnić swoim obywatelom

¹ Tekst powstał w oparciu o badania przeprowadzone w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2011/03/D/HS5/01055

przebywającym za granicą możliwość uczestniczenia w wyborach krajowych tworząc obwody wyborcze za granicą, by umożliwić korzystanie przez nich z praw wyborczych bez względu na miejsce swojego zamieszkania?

Akty prawa międzynarodowego wspominając o uczestnictwie w wyborach krajowych obywateli przebywających za granicą podkreślają, że wprowadzenie rozwiązań oraz ich zakres stanowi suwerenną decyzję każdego państwa. Najważniejsza konwencja, jedyna która bezpośrednio odwołuje się do tej kwestii, to *Międzynarodowa Konwencja dotycząca ochrony praw migrujących pracowników i członków ich rodzin*, która została przyjęta przez ONZ 18 grudnia 1990 roku. Zawiera ona zalecenie, by nie wykluczać obywateli przebywających poza granicami kraju z możliwości udziału w życiu politycznym kraju swojego pochodzenia². Na podobnym stanowisku stoi także Rada Europy, która regularnie formułuje rekomendacje postulujące rozwiązania promujące uczestnictwo w wyborach krajowych obywateli mieszkających za granicą³. Do kwestii uczestnictwa w wyborach obywateli UE przebywających za granicą odnosi się Karta Praw Podstawowych UE (art. 39 i 40), wspominając o ich uprawnieniach w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz wyborach samorządowych (lokalnych).

Możliwość uczestniczenia w wyborach obywateli przebywających zagranicą nie jest jednak kwestią jednoznaczną w interpretacji. W przeszłości, powszechnym wymogiem był obowiązek zamieszkania na terytorium kraju, w którym odbywały się wybory i przebywania w nim w dniu wyborów; zaczęto od niego odchodzić dopiero w drugiej połowie XX wieku. Co więcej, organizacja wyborów za granicą wiąże się z problemami natury administracyjnej i technicznej, a także z dodatkowymi kosztami. Jednakże możliwość ta jest także wyrazem dbałości państwa o obywateli będących za granicą i wzmocnienia ich relacji z krajem pochodzenia, co – w szczególności w przypadku państw o dużej skali emigracji i licznej diasporze - pozostaje sprawą wielkiej wagi. Fenomen "głosowania zagranicznego" wiąże się także z dylematem upodmiotowienia politycznego diaspory i jej zaangażowania w sprawy krajowe. Innymi kwestiami problematycznymi pozostają: organizacja wyborów poza granicami kraju według przyjętych kryteriów (wybory powinny być powszechne, wolne, równe, tajne), transparentności procedur wyborczych i walki o głosy wyborców oraz skutecznego nadzoru.

Celem tego tekstu jest przedstawienie różnorodnych modeli udziału obywateli przebywających za granicą w wyborach krajowych i organizacji tych wyborów na przykładzie rozwiązań obowiązujących w różnych krajach. Analiza dotyczy udziału w wyborach krajowych (prezydenckich, parlamentarnych i referendach), nie obejmuje innych wyborów, np. do Parlamentu Europejskiego. Tekst powstał w oparciu o źródła wtórne, w tym

² Artykuł 41 tej Konwencji mówi o tym, że „migrujący pracownicy i członkowie ich rodzin mają prawo do uczestniczenia w sprawach publicznych ich państw pochodzenia, do głosowania i bycia wybranym podczas wyborów zorganizowanych przez to państwo w sposób zgodny z jego prawodawstwem. Państwa zainteresowane muszą, w przypadku potrzeby i w sposób zgodny z ich prawodawstwem, ułatwiać korzystanie z tych praw”. Konwencję ratyfikowało 47 państw, podpisało 7 państw (stan na 2014 rok).

³ Zob. Rada Europy (1999, 2004), Raport Rady Europy (2011).

dokumenty prawne, raporty organizacji międzynarodowych, analizy rządowe i eksperckie, publikacje i artykuły naukowe oraz dostępne bazy danych.

Główne pytania badawcze, na które niniejszy tekst jest próbą odpowiedzi, można sformułować następująco: czy i w jaki sposób państwa próbują włączyć diasporę (obywateli przebywających stale lub czasowo za granicą) w system polityczny? Jakie są modele rozwiązań dotyczących udziału przedstawicieli diaspy w wyborach krajowych? Jakie formy, tryby i metody organizacji wyborów za granicą obowiązują w różnych krajach, w tym w Polsce? Jak w czasie kształtowały się i zmieniały rozwiązania prawne dotyczące udziału obywateli Polski przebywających za granicą w wyborach krajowych oraz organizacji wyborów za granicą?

Główna część tekstu składa się dwóch rozdziałów. Pierwszy stanowi szczegółowy przegląd obowiązujących rozwiązań prawnych oraz sposobów organizacji wyborów krajowych za granicą w różnych krajach na świecie oraz próbę ich usystematyzowania na podstawie dostępnych badań i literatury przedmiotu. Rozdział drugi poświęcony jest przypadkowi Polski, omówione są w nim obowiązujące obecnie i w przeszłości rozwiązania prawne, dotyczące udziału obywateli polskich przebywających za granicą w wyborach krajowych; analiza obejmuje okres międzywojenny, PRL oraz okres po 1989 roku.

1. Przegląd obowiązujących rozwiązań prawnych oraz praktyki organizacji wyborów krajowych za granicą

1.1 Forma i tryb głosowania za granicą w wyborach krajowych przyjęte w różnych krajach

Państwa, które uznają prawa wyborcze i umożliwiają udział w wyborach obywateli przebywających za granicą pozostają nie tylko rozsiane na całym świecie, ale i bardzo zróżnicowane pod względem stopnia demokratyzacji i stabilności politycznej oraz rozwoju gospodarczego. Lista tych krajów wskazuje na to, że nie ma jednej wspólnej cechy czy klucza, które byłyby wspólne dla nich wszystkich. Znajdują się na niej państwa o różnej historii procesów migracyjnych, zróżnicowanej wielkości, odmiennym systemie politycznym i prawnym oraz odrębnej tradycji demokracji. Racjonalnym założeniem wydaje się, że kraje, które umożliwiają udział w wyborach swoim obywatelom przebywającym za granicą to te, które charakteryzują się liczną diasporą i/lub które są ekonomicznie uzależnione od środków finansowych napływających od jej przedstawicieli. Te dwie cechy, charakterystyczne dla państw emigracyjnych, uzasadniają z jednej strony interes państwa w podtrzymaniu więzi z własną diasporą, także poprzez nadanie jej przedstawicielom praw wyborczych, z drugiej - zainteresowanie i zaangażowanie diaspy w rozwój kraju pochodzenia. Jednak proste porównanie wielkości diaspy i jej znaczenia ekonomicznego dla danego kraju z systemem wyborczym w nim obowiązującym w zakresie „głosowania zagranicznego” nie pozwala na kategoryczne potwierdzenie powyższego założenia (Collyer, Vathi 2007:20).

Istniejące systemy wyborcze w zakresie, w którym dotyczą obywateli mieszkających za granicą, są bardzo zróżnicowane. Michael Collyer i Zana Vathi (2007:9-10) wytypowali pięć możliwych rozwiązań w zależności od posiadanych praw wyborczych przez obywateli przebywających za granicą, ich zakresu oraz tego, czy głos wyborców zagranicznych jest liczony w okręgu wyborczym utworzonym w kraju czy poza nim. Pierwszy z wyróżnionych systemów nie przewiduje w ogóle organizacji wolnych demokratycznych wyborów. Pozostałe cztery systemy dotyczą państw, w których mają miejsce powszechne wybory. Drugi system wyklucza możliwość uczestniczenia w wyborach krajowych obywateli przebywających za granicą, eliminując ich z list wyborczych (taka sytuacja ma miejsce np. w Egipcie, gdzie nie organizuje się wyborów za granicą, a osoby decydujące się na emigrację są skreślane z list wyborców). Trzeci z wyróżnionych systemów przewiduje możliwość głosowania pod warunkiem przyjazdu do kraju i oddania głosu, najczęściej w miejscu wcześniejszego zamieszkania (takie rozwiązanie obowiązuje np. w Słowacji). Dwa ostatnie wyróżnione systemy dają możliwość głosowania za granicą, przy czym w jednym głosy oddane za granicą doliczane są do okręgu / okręgów wyborczych ustanowionych w kraju (rozwiązanie stosowane np. w Polsce), w innym - tworzone są specjalne okręgi wyborcze za granicą (ma to miejsce np. we Francji, takie przypadki są omówione szczegółowo w dalszej części tekstu, w rozdziale 1.3). Powyższe typy systemów (trzech ostatnich) podsumowuje tabela 1.

Tabela 1. Typologia systemów udziału w wyborach krajowych obywateli przebywających za granicą ze względu na miejsce oddania i liczenia głosów.

		Udział w wyborach	
		W kraju	Za granicą
Liczenie głosów	W kraju	Głosowanie w kraju, głos liczony w krajowym okręgu wyborczym	Głosowanie za granicą, głos liczony w okręgu wyborczym w kraju
	Za granicą	X	Głosowanie za granicą, głos liczony w okręgu utworzonym za granicą

Źródło: Collyer, Vathi 2007:10.

Na podstawie zebranych danych o systemach obowiązujących w 144 krajach, autorzy przypisali je do jednego z wyróżnionych typów (Collyer, Vathi 2007:16). Zdecydowana większość (89 państw) reprezentowała typ, w którym możliwe jest głosowanie za granicą, ale głos liczony jest w okręgu krajowym, 22 państwa nie przewidywały możliwości oddania głosu przez obywateli przebywających za granicą. W mniejszości z badanych państw obowiązywał system głosowania za granicą w okręgach ustanowionych poza granicami kraju (13 państw) lub wymagał przyjazdu do kraju i oddania tam głosu (także 13 państw). Wśród badanych krajów znalazło się także siedem państw, w których w ogóle nie organizuje się wyborów powszechnych.

Największe dotychczas badanie w zakresie możliwości i zasad uczestniczenia w wyborach krajowych obywateli przebywających za granicą zostało przeprowadzone przez International Institute for Democracy and Electoral Assistance z Meksyku. Objęło ono 213 państw i terytoriów zależnych na świecie (*Voting from abroad...* 2007). Według zebranych danych, 115 państw i terytoriów zależnych na całym świecie zezwalało swoim obywatelom przebywającym za granicą na udział w wyborach krajowych, w tym 28 państw z regionu Afryki, 16 z obu Ameryk, większość państw i terytoriów zależnych leżących w Europie (41), a także 10 z obszaru Australii i Oceanii oraz 20 z Azji. Liczba ta to więcej niż połowa wszystkich uznanych demokracji.

Tabela 2. Państwa, których obywatele mogą uczestniczyć w wyborach krajowych przebywając za granicą.

Region	Państwa
Afryka	Algieria, Angola, Benin, Botswana, Czad, Dżibuti, Gabon, Ghana, Gwinea, Gwinea-Bissau, Lesotho, Mali, Mauritius, Mozambik, Namibia, Rwanda, Republika Gwinei Równikowej, Republika Środkowoafrykańska, Senegal, Republika Południowej Afryki, Sudan, Togo, Tunezja, Wybrzeże Kości Słoniowej, Wyspy Świętego Tomasza i Książęca, Wyspy Zielonego Przylądka, Zimbabwe
Ameryki	Argentyna, Boliwia, Brazylia, Ekwador, Gujana, Honduras, Kanada, Kolumbia, Meksyk, Nikaragua, Panama, Peru, Republika Dominikany, Stany Zjednoczone Ameryki, Wenezuela, Wyspy Falklandy
Azja	Afganistan, Azerbejdżan, Bangladesz, Filipiny, Indie, Indonezja, Iran, Irak, Izrael, Japonia, Kazachstan, Kirgistan, Laos, Jemen, Malezja, Oman, Singapur, Syria, Tadżykistan, Tajlandia, Uzbekistan
Europa	Austria, Białoruś, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Gruzja, Gibraltar, Hiszpania, Irlandia, Islandia, Królestwo Niderlandów, Litwa, Lichtenstein, Luxemburg, Łotwa, Mołdawia, Niemcy, Norwegia, Polska, Portugalia, Republika Czeska, Rumunia, Rosja, Słowenia, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Ukraina, Węgry, Włochy, Wielka Brytania
Rejon Pacyfiku	Australia, Fidżi, Mikronezja, Nauru, Nowa Zelandia, Palau, Republika Vanuatu, Wyspy Cooka

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

Najwięcej państw, które umożliwiają swoim obywatelom udział w wyborach krajowych podczas ich pobytu za granicą leży w Europie. Najdłużej takie rozwiązania prawne funkcjonują w Wielkiej Brytanii (od 1918 roku), Islandii (1949) i Szwecji (1968). Wiele krajów wprowadziło taką możliwość w latach 1970. i 1980., m.in. Francja (1976), Portugalia (1976), Szwajcaria (1977), Dania (1980), Luksemburg (1984) i Niemcy (1985). Kolejne państwa, także te powstałe na fali przemian politycznych i demokratyzacji w Europie

środkowo-wschodniej, dołączyły do tego grona we wczesnych latach 1990. W 1990 roku rozwiązania umożliwiające głosowanie za granicą przyjęły Austria, Bułgaria, Rumunia, w 1992 roku Chorwacja, Estonia, Litwa, Łotwa i Słowenia, rok później Mołdawia (Honohan 2011). Wprowadziła je także m.in. Hiszpania (w 1995 roku), Belgia (1999), Republika Czeska (2002), Włochy (2003) i Węgry (2004) (zob. tabela 3). Rozwiązania dotyczące głosowania zagranicznego są zapisane w prawie krajowym: w konstytucji, w prawie wyborczym lub też w szczegółowych ustawach. Regulują one zakres posiadanych praw wyborczych, sposób sporządzania spisów wyborców, owiązanie wyborców za granicą z okręgami wyborczymi (z kandydatami, na których głosują), oraz sposoby udziału w głosowaniu.

Tabela 3. Państwa, w których wprowadzono możliwość głosowania za granicą w wyborach krajowych w latach 1990. i 2000.

Okres czasu	Państwo (rok wprowadzenia)
Lata 1990. (27)	Argentyna (1993), Austria (1990), Białoruś (1994), Belgia (1999), Bośnia i Hercegowina (1996), Botswana (1997), Bułgaria (1990), Chorwacja (1992), Estonia (1992), Gruzja (1995), Gwinea (1993), Kazachstan (1994), Litwa (1992), Łotwa (1992), Mołdawia (1993), Namibia (1994), Polska (1990)*, RPA (1994), Rumunia (1990), Senegal (1993), Słowenia (1992), Tadżykistan (1994), Ukraina (1994), Uzbekistan (1994), Wenezuela (1998), Wyspy Zielonego Przylądka (1991), Wybrzeże Kości Słoniowej (1995)
Lata 2000. (29)	Afganistan (2004), Boliwia (2009), Kamerun (2011), Czad (2001), Dominikana (2004), Ekwador (2006), Egipt (2011), Filipiny (2004), Gabon (2009), Ghana (2008), Honduras (2001), Węgry (2004), Indie (2004), Irak (2004), Włochy (2003), Japonia (2002), Kirgistan (2000), Laos (2006), Lichtenstein (2004), Meksyk (2006), Monako (2007), Mozambik (2004), Nauru (2004), Republika Czeska (2002), Rwanda (2003), Singapur (2006), Tajlandia (2000), Tunezja (2004), Wyspy Pitcairn (2001)

Zródło: Lafleur 2013:5.

* W tabeli w przypadku Polski umieszczony jest rok 1990, choć możliwość oddania głosu za granicą istniała formalnie od 1960 roku (zob. roz. 2.2). Autor odwołując się do 1990 roku, przypuszczalnie wziął pod uwagę pierwsze w pełni wolne wybory (prezydenckie), kiedy przyjęto odpowiednie przepisy prawne regulujące kwestię udziału obywateli głosujących za granicą.

Zdecydowana większość państw UE wprowadziła w jakiejś formie możliwość "głosowania zagranicznego", choć w niektórych istnieje ono w bardzo ograniczonym zakresie: np. w Irlandii prawo głosowania zagranicą posiadają wyłącznie dyplomaci i wojskowi wykonujący swoje obowiązki poza krajem (zob. też tab. 4). W takich krajach jak Albania, Cypr, Grecja, Malta czy Słowacja do dziś nie została wprowadzona żadna forma głosowania zagranicznego (Honohan 2011). Choć dominującą tendencją jest zmiana prawa w kierunku umożliwienia udziału w wyborach krajowych obywatelom przebywającym za granicą, to istnieją także wyjątki od tej reguły. Takim przykładem jest Armenia, gdzie w 2007 roku weszło w życie prawo, które zezwalało na posiadanie wielokrotnego obywatelstwa, ale

jednocześnie znosiło możliwość oddawania głosu w wyborach krajowych obywatelom przebywającym za granicą. W uzasadnieniu uznano, że tylko obywatele Armenii mieszkający w kraju powinni mieć wpływ na to, kto zdobędzie władzę oraz decydować o przyszłości państwa. Zmiana ta nie spotkała się z negatywnymi reakcjami, być może dlatego, że udział obywateli mieszkających za granicą w wyborach krajowych był niewielki i nie miał żadnego realnego wpływu na ich wynik (*Voting from abroad...* 2007:15).

Tabela 4. Typy wyborów krajowych, w których mogą wziąć udział obywatele przebywający za granicą

Typ wyborów	Państwa i terytoria zależne
Wyłącznie wybory parlamentarne	Australia, Azerbejdżan, Bangladesz, Belgia, Botswana, Fidzi, Gibraltar, Gwinea-Bissau, Gujana, Indie, Irak, Japonia, Królestwo Niderlandów, Laos, Lesotho, Luxemburg, Maroko, Nauru, Niemcy, Oman, Republika Czeska, Republika Południowej Afryki, Tajlandia, Wielka Brytania, Zimbabwe
Wyłącznie wybory prezydenckie	Afganistan, Benin, Boliwia, Brazylia, Czad, Ekwador, Honduras, Meksyk, Panama, Republika Dominikany, Republika Środkowoafrykańska, Tunezja, Wenezuela, Wybrzeże Kości Słoniowej
Wybory parlamentarne i prezydenckie	Argentyna, Bułgaria, Dżibuti, Filipiny, Gruzja, Ghana, Gwinea, Indonezja, Izrael, Mozambik, Namibia, Nikaragua, Rumunia, Republika Gwinei Równikowej, Senegal, Singapur, Turcja, Wyspy Zielonego Przylądka
Wybory parlamentarne, prezydenckie i referenda	Austria, Chorwacja, Kolumbia, Mołdawia, Peru, Polska, Portugalia, Ruanda, Słowenia, Tadżykistan, Ukraina, Uzbekistan
Wybory parlamentarne, prezydenckie, regionalne/lokalne i referenda	Algieria, Białoruś, Irlandia, Rosja, Togo, Stany Zjednoczone Ameryki
Wybory parlamentarne i referenda	Estonia, Kanada, Łotwa, Węgry, Włochy, Szwecja, Wyspy Cooka
Wybory prezydenckie i referenda	Francja, Gabon, Kirgistan, Litwa, Mali, Niger, Jemen
Inne kombinacje	Bośnia i Hercegowina, Dania, Finlandia, Hiszpania, Islandia, Iran, Kazachstan, Lichtenstein, Malezja, Mauritius, Mikronezja, Nowa Zelandia, Norwegia, Sudan, Szwajcaria
Wyłącznie referenda	-

Źródło: dane z *Voting from abroad...* 2007:17, uaktualnione na podstawie bazy danych International Institute for Democracy and Electoral Assistance (www.idea.int).

Możliwość oddania głosu za granicą może dotyczyć czterech typów wyborów: prezydenckich, parlamentarnych, lokalnych oraz referendum. Rozwiązania przyjęte w poszczególnych państwach dotyczące możliwości udziału w nich poza granicami kraju mogą

obejmować jeden lub więcej typów wyborów. Tabela 4. prezentuje zróżnicowane rozwiązania obowiązujące w krajach na całym świecie. Najbardziej powszechnym rozwiązaniem jest udział w wyborach parlamentarnych (31 krajów) oraz parlamentarnych i prezydenckich (20 krajów). Obywatele 14 krajów mogą za granicą głosować jedynie w wyborach prezydenckich, nieznany jest przypadek możliwości oddania głosu jedynie w referendum (*Voting from abroad...* 2007:16).

Od czasu badania, na podstawie którego sporządzono powyższe zestawienie sytuacja zmieniła się między innymi w Turcji. Po raz pierwszy w 2014 roku miały miejsce bezpośrednie wybory prezydenckie, w których liczna diaspora turecka (szacowana na 2.7 mln osób, w tym 2.4 mln w Niemczech, gdzie w siedmiu miastach utworzono obwody do głosowania) mogła uczestniczyć oddając głos poza granicami swojego kraju. Do tej pory Turcy mieszkający za granicą mogli oddać swój głos w wyborach parlamentarnych w obwodach wyborczych organizowanych dla nich w urzędach celnych na granicy tureckiej. Podobnie w Maroku, kraju także posiadającym liczną diasporę, wprowadzono możliwość udziału w wyborach krajowych dla obywateli mieszkających za granicą. W 2011 roku przyjęta została nowa konstytucja, która gwarantowała pełne prawa wyborcze (czynne i bierne) we wszystkich typach wyborów obywateli Maroka rezydujących poza terytorium swojego kraju, jednak w praktyce są one ograniczone przez obowiązujący tryb głosowania: oddać głos można tylko przez pełnomocnika lub osobiście na terytorium Maroka (nie utworzono obwodów do głosowania poza krajem).

Kluczowym zagadnieniem pozostaje to, kto i na jakich zasadach jest uprawniony do oddania głosu za granicą. W najszerszym zakresie będą to wszyscy obywatele przebywający w dniu wyborów poza krajem, może on być jednak ograniczony poprzez wskazanie szeregu warunków ograniczających tę grupę uprawnionych. Powszechnym warunkiem posiadania praw wyborczych jest obywatelstwo danego kraju, choć warunek ten nie ma charakteru uniwersalnego⁴. Dodatkowym warunkiem może być charakter pobytu oraz czas przebywania poza granicami własnego kraju.

W pierwszym przypadku możliwość oddania głosu za granicą może być ograniczona tylko do wąskiej grupy osób wykonujących swoje obowiązki zawodowe poza granicami kraju (np. urzędnicy organizacji międzynarodowych, korpusu dyplomatycznego, studenci, wojskowi, zatrudnieni w firmach państwowych mających siedzibę za granicą, przebywający tymczasowo za granicą). Ograniczenia o takim charakterze, według cytowanego już wcześniej badania *Voting from abroad...*, obowiązują w 14 krajach, m.in. w Indiach (możliwość głosowania poza terytorium kraju mają wyłącznie wojskowi i urzędnicy wykonujący swoje obowiązki za granicą), w Irlandii i Izraelu (tylko obywatele wykonujący oficjalne misje dyplomatyczne lub wojskowe) (*Voting from abroad...* 2007:18-19). Warto wspomnieć o kontekście wprowadzenia takiej regulacji: prawo do głosowania przez żołnierzy

⁴ W coraz większej liczbie krajów prawa wyborcze nadawane są także stałym rezydentom (cudzoziemcom zamieszkałym od wielu lat na terytorium danego kraju), warunki nabycia praw wyborczych oraz ich zakres są przedmiotem odrębnych uregulowań w prawie krajowym danego państwa. Zob. więcej na temat praw politycznych i wyborczych cudzoziemców w: Lesińska 2013.

czy dyplomatów wykonujących swoje obowiązki za granicą wprowadzono w czasie wielkich wojen, kiedy to uznano za niesprawiedliwe ograniczenie żołnierzom walczącym poza granicami swojego kraju możliwości udziału w wyborach krajowych (Blais 2001:56). To uprawnienie rozciągnięto później na pracowników służb dyplomatycznych i publicznych wykonujących swoje obowiązki za granicą.

Drugi przypadek ograniczeń związany jest z czasem przebywania za granicą. Prawodawstwo w niektórych krajach przewiduje, że po upływie określonej liczby lat stałego pobytu za granicą obywatel traci prawo uczestniczenia w wyborach krajowych. Okres ten jest różny: w przypadku Niemiec jest to 25 lat, Wielkiej Brytanii 15 lat, Australii - 6 lat, Kanady - 5 lat, Nowej Zelandii - 3 lata (Grace 2007:44).

Najpowszechniejszym sposobem uczestniczenia w wyborach jest głosowanie osobiste. W celu oddania głosu wymaga ono jednak obecności we wskazanej siedzibie komisji wyborczej, co w praktyce w przypadku głosowania za granicą może być trudne. Główną przeszkodą jest wówczas niewielka liczba obwodów do głosowania, które są ustanawiane najczęściej w siedzibach placówek dyplomatycznych (konsulatów i ambasad). W przypadku niektórych krajów sieć placówek zagranicznych jest ograniczona jedynie do stolic największych państw. Wtedy kluczowa jest możliwość skorzystania z prawa wyborczego w sposób, który nie wymaga stawienia się przy urnie w dniu wyborów. Oprócz głosowania osobistego, pozostałe przyjęte tryby głosowania to: korespondencyjne, przez pełnomocnika oraz elektroniczne (*e-voting*, czyli głosowanie przez Internet, testowane np. w Estonii, Francji i Królestwie Niderlandów) (*Voting from abroad...* 2007:7). Są one zazwyczaj traktowane jako możliwości uzupełniające do głównego - osobistego - trybu głosowania.

Autorzy badania *Voting from abroad...* wskazują, że w 83 z badanych krajów obowiązuje tylko jeden sposób oddania głosu (w 54 krajach jest to głosowanie osobiste, a w 25 krajach - korespondencyjne). W 27 państwach obowiązuje więcej niż jeden sposób głosowania, przy czym dominuje połączenie głosowania osobistego i korespondencyjnego (który przyjęty został w 12 krajach) (*Voting from abroad...* 2007:25-26). Mapa 1. ilustruje, które z tych dwóch sposobów oddania głosu są przyjęte w krajach europejskich.

Zdecydowana większość krajów europejskich umożliwia swoim obywatelom przebywającym za granicą udział w wyborach krajowych poprzez oddanie głosu poza jego terytorium. Jedynie obywatele siedmiu państw europejskich nie mają takiej możliwości: Albanii, Andory, Cypru, Grecji, Malty, San Marino i Słowacji. W 10 krajach przyjęto oba tryby (osobisty i korespondencyjny) oddania głosu, w kolejnych 10 obowiązuje tryb korespondencyjny, a w sześciu (Chorwacji, Hiszpanii, na Łotwie, w Republice Czeskiej, Rumunii i na Węgrzech) – osobisty.

Mapa 1. Głosowanie osobiste i korespondencyjne za granicą w wyborach krajowych w krajach Europy.



Legenda:

Żółty – głosowanie osobiste

Niebieski – głosowanie korespondencyjne

Zielony – głosowanie osobiste i korespondencyjne

Czerwony – brak możliwości głosowania za granicą

Źródło: opracowanie własne

Najwięcej możliwości oddania głosu oferują swoim obywatelom Australia i Nowa Zelandia (osobiste, korespondencyjne lub za pomocą telefaksu), Belgia i Szwecja (osobiste, korespondencyjne lub przez pełnomocnika), Estonia (osobiste, korespondencyjne lub za pomocą internetu) oraz Królestwo Niderlandów (korespondencyjne, za pomocą telefaksu lub internetu). Ciekawym przypadkiem są Stany Zjednoczone Ameryki, gdzie każdy stan może przyjąć inne rozwiązanie w zakresie sposobu oddania głosu w wyborach. We wszystkich możliwe jest głosowanie korespondencyjne, a w wielu także za pomocą telefaksu lub internetu.

Żadne z możliwych trybów głosowania nie jest idealne, warto więc przedstawić ich najważniejsze wady i zalety. Głosowanie osobiste na pewno charakteryzuje wysoki poziom transparentności, ale także wysokie koszty organizacji wyborów i wymóg stawienia się w siedzibie komisji wyborczej. Siedziba komisji wyborczej może być na tyle oddalona od miejsca zamieszkania wyborców, że może to skutecznie ograniczyć liczbę tych, którzy zdecydują się oddać głos. Głosowanie korespondencyjne z kolei eliminuje wspomnianą wadę, gdyż pozwala na oddanie głosu bez obowiązku stawienia się w siedzibie komisji, wymaga się jedynie wysłania karty do głosowania pocztą. To z jednej strony ogranicza znacznie koszty organizacji wyborów, z drugiej jednak generuje zarzuty o brak transparentności oraz

uzależnienie od jakości usług pocztowych (ważne będą tylko te głosy, które zostaną dotrą do komisji wyborczej najpóźniej w dniu wyborów). Tryb głosowania przez pełnomocnika, pomimo braku dodatkowych kosztów, także ma swoje poważne ograniczenia. Wymaga on dodatkowych procedur wskazania i rejestracji pełnomocnika, który oddaje głos w imieniu wyborcy zagranicznego. Ten tryb opiera się zatem na zaufaniu wyborcy do osoby wskazanej jako pełnomocnika, złamana zostaje także zasada równości (jedna osoba – jeden głos).

Ostatniemu z wymienionych trybów głosowania warto poświęcić więcej uwagi. Głosowanie elektroniczne (tzw. e-głosowanie) zostało wprowadzone w praktyce jak dotąd przez niewielką liczbę państw i w ograniczonym zakresie. Najbardziej zaawansowana w stosowaniu tego trybu głosowania jest Estonia, gdzie e-głosowanie jest stosowane od 2005 roku⁵. Jego zwolennicy podkreślają takie zalety jak szeroka dostępność czy natychmiastowa rejestracja głosu, a więc i wyniki wyborów są znane zaraz po zakończeniu głosowania. Tryb ten wymaga jednak określonego systemu informatycznego, co pociąga za sobą pojawienie się obaw o bezpieczeństwo tego systemu i możliwość fałszowania wyników, a także poniesienia kosztów jego wdrożenia. Biorąc jednak pod uwagę dynamiczny rozwój systemów informatycznych (związanych choćby z elektroniczną bankowością czy elektronicznym podpisem), jak i powszechny dostęp do internetu na całym świecie, wydaje się, że pomimo wymienionych wątpliwości, ten tryb głosowania będzie coraz bardziej powszechny. Obecnie internet szeroko wykorzystywany jest jako narzędzie w procesie rejestracji wyborców za granicą.

W zdecydowanej większości krajów możliwość oddania głosu za granicą istnieje jedynie w dniu wyborów, w przypadku kilku krajów wprowadzono jednak możliwość głosowania „z góry”, np. na Łotwie (w ciągu 3 dni poprzedzających wybory), w Finlandii (w okresie 5-8 dni), a także w takich krajach jak Andora, Litwa, Norwegia czy Malta (Raport Rady Europy 2011:11).

Biorąc pod uwagę dwie zmienne: implementację jednego lub więcej typów wyborów oraz ograniczenia uprawnień uczestnictwa w wyborach poza granicami kraju do wybranych grup bądź związane z czasem pobytu za granicą, można wyróżnić kilka modeli rozwiązań prawnych dotyczących "głosowania zagranicznego", od restrykcyjnego po powszechny. Przykłady krajów UE oraz przyjętych tam rozwiązań zaszeregowanych do jednej z czterech grup ilustruje tabela 5.

Zestawienie w tabeli wskazuje na to, jak różne mogą być tryby głosowania oraz typy wyborów. Istnieje możliwość ograniczenia prawa oddania głosu za granicą do jedynie wąskiej grupy obywateli (przypadek Danii czy Irlandii), gdzie jedynie pracownicy instytucji dyplomatycznych oraz wojskowi pełniący służbę poza krajem mogą wziąć udział w wyborach w obwodach utworzonych zagranicznych). Obrazuje to szeroki zakres możliwości, jakie ma państwo w stworzeniu systemu praw wyborczych przysługujących obywatelom za granicą, co jest wypadkową interesów państwa i określonych tradycji politycznych.

⁵ Więcej na temat organizacji systemu e-głosowania w Estonii:
http://www.vvk.ee/public/dok/General_Description_E-Voting_2010.pdf

Tabela 5. Modele głosowania za granicą na przykładzie wybranych krajów UE

Model rozwiązań prawnych	Przykłady krajów
Restrykcyjny	<p>Dania: tylko pracownicy państwowi wykonujący swoje obowiązki poza krajem, pracownicy zagranicznych filii duńskich firm, studenci studiujący za granicą oraz przebywający za granicą w celach leczenia do dwóch lat (głosowanie korespondencyjne).</p> <p>Irlandia: tylko personel dyplomatyczny i wojskowy wykonujący swoje obowiązki poza krajem (głosowanie korespondencyjne).</p> <p>Węgry: tylko tymczasowo przebywający poza krajem (głosowanie osobiste).</p>
Ograniczony	<p>Niemcy: tylko przebywający za granicą do 25 lat (z wyłączeniem tych, którzy zamieszkują kraje członkowskie Rady Europy) (głosowanie korespondencyjne).</p> <p>Wielka Brytania: tylko przebywający za granicą do 15 lat (głosowanie korespondencyjne / przez przedstawiciela).</p> <p>Portugalia: warunek istnienia więzi definiowanych okresem pobytu poza krajem (głosowanie korespondencyjne w wyborach parlamentarnych, głosowanie osobiste w wyborach prezydenckich).</p>
Umiarkowany	<p>Holandia: głosowanie korespondencyjne / przez pośrednika / elektroniczne.</p> <p>Austria: bez dodatkowych restrykcji, ale obowiązek rejestracji w swoim okręgu wyborczym co 10 lat (głosowanie korespondencyjne).</p> <p>Szwajcaria: obowiązek rejestracji co 4 lata (głosowanie osobiste / korespondencyjne / przez Internet).</p> <p>Szwecja: obowiązek rejestracji co 10 lat (głosowanie osobiste / korespondencyjne / przez przedstawiciela).</p> <p>Norwegia: obowiązek rejestracji co 10 lat (głosowanie korespondencyjne).</p>
Powszechny	<p>Belgia: obowiązek udziału w wyborach (głosowania). Głosowanie osobiste / korespondencyjne / przez przedstawiciela.</p> <p>Chorwacja: głosowanie w specjalnie ustanowionym okręgu wyborczym (głosowanie osobiste).</p> <p>Estonia: głosowanie osobiste / korespondencyjne / elektroniczne.</p> <p>Finlandia: na podstawie oficjalnych rejestrów obywateli przebywających za granicą (głosowanie korespondencyjne).</p> <p>Francja: głosowanie pośrednie, obowiązek rejestracji (głosowanie osobiste/korespondencyjne / elektroniczne).</p> <p>Hiszpania: obowiązek rejestracji co 10 lat (głosowanie osobiste / przez przedstawiciela).</p> <p>Polska: głosowanie osobiste / korespondencyjne</p> <p>Włochy: głosowanie w specjalnie ustanowionych okręgach wyborczych (głosowanie korespondencyjne).</p>

Źródło: opracowanie własne

1.2 Organizacja wyborów za granicą – przegląd obowiązujących rozwiązań

Poniżej omówione zostaną najważniejsze rozwiązania dotyczące rejestracji, biernych i czynnych praw wyborczych oraz relacje między głosowaniem za granicą a systemem wyborczym przyjęte w krajach, których obywatele mają możliwość oddania głosu poza granicami swojego kraju.

W większości państw istnieje obowiązek rejestracji w przypadku wyborców planujących oddać głos za granicą, czyli tworzy się odrębny spis wyborców zagranicznych. Wyborca jest zobowiązany w odpowiednim czasie dokonać rejestracji, który powoduje włączenie go do spisu wyborców zagranicznych i jednoczesne wykreślenie ze spisu wyborców w kraju. Spis wyborców za granicą może być tworzony na stałe (i aktualizowany przed wyborami, kiedy to wyborcy za granicą mogą się do niego dopisać lub z niego wypisać) lub jednorazowo (w tym przypadku przed każdymi wyborami jest on tworzony na nowo, tak jest np. w Polsce, kiedy to obywatele przebywający za granicą muszą rejestrować się każdorazowo przed kolejnymi wyborami). Kluczowe znaczenie dla przebiegu rejestracji ma pełna i dostępna informacja o warunkach i czasie rejestracji oraz jej przystępność (np. możliwość dokonania rejestracji przez Internet lub telefon, a nie wyłącznie osobiście). Niektóre kraje, np. Szwecja, nie tworzą odrębnego spisu dla wyborców za granicą, widnieją oni w spisie krajowym przez okres 10 lat od momentu wyjazdu, po upływie tego czasu są z niego wykreślanii, o ile nie złożą wcześniej wniosku o pozostawienie ich w spisie wyborców (*Voting from abroad...* 2007:100).

Do najpoważniejszych przeszkód formalnych, które pomimo posiadanych uprawnień mogą skutecznie uniemożliwić udział w wyborach za granicą, zalicza się: obowiązek rejestracji w odpowiednich placówkach konsularnych, obowiązek rejestracji w miejscu pochodzenia (zamieszkania) w kraju pochodzenia, posiadanie osobistej karty wyborczej, którą należy zdobyć przed wyborami oraz okazanie ważnego paszportu albo karty rezydenta (Raport Rady Europy 2011:13). Rejestracja w spisie wyborców za granicą może być uwarunkowana np. posiadaniem ważnej wizy lub innego dokumentu. Interesujący jest tutaj przypadek Meksyku, gdzie tuż przed wyborami w 2006 roku (połączonymi prezydenckimi i parlamentarnymi) zmieniono prawo umożliwiając udział w głosowaniu obywatelom mieszkającym za granicą. Jednak by zarejestrować się i oddać głos za granicą, należało posiadać tzw. kartę wyborczą, którą można było uzyskać jedynie w odpowiednich urzędach na terytorium Meksyku. Dodatkowo, wyborcy za granicą byli zobowiązani do okazania dowodu potwierdzającego miejsce zamieszkania w Meksyku, nawet jeśli od dawna tam nie mieszkali. Takie obostrzenia niemal automatycznie wykluczały wszystkich tych, którzy przebywali za granicą (przede wszystkim w USA) niezgodnie z prawem, gdyż nie byli oni w stanie udać się do Meksyku, by zdobyć wymaganą kartę wyborczą, a także tych, którzy nie mogli potwierdzić miejsca zamieszkania w tym kraju. Tak trudne warunki rejestracji przyczyniły się do bardzo niskiego poziomu uczestnictwa w tych wyborach obywateli

przebywających za granicą⁶. Po protestach organizacji pozarządowych reprezentujących diasporę meksykańską częściowo zliberalizowano obowiązujące reguły przed kolejnymi wyborami w 2012 roku, rezygnując z drugiego z wymienionych obowiązków (posiadania adresu zamieszkania w Meksyku).

Możliwość rejestracji i oddania głosu w wyborach krajowych przez obywateli przebywających za granicą nie są automatycznie związane z prawem do kandydowania. Bierne prawa wyborcze mogą być związane z dodatkowymi warunkami, takimi jak warunek zamieszkania przez określony czas na terytorium kraju ojczystego lub posiadanie tylko jednego obywatelstwa (wykluczenie zatem z możliwości kandydowania tych, którzy posiadają także obywatelstwo innego kraju). Takie rozwiązanie przyjęła np. Australia. Powód, który jest wymieniany przy okazji takiego ograniczenia jest taki sam, jak ten uzasadniający zakaz posiadania wielokrotnego obywatelstwa, czyli potencjalny konflikt lojalności i interesów.

Zasadniczą kwestią pozostaje także relacja między głosowaniem za granicą a przyjętym systemem wyborczym, inaczej mówiąc, w jaki sposób oddane poza krajem głosy są np. przeliczane na konkretne miejsca w parlamencie. Możliwe rozwiązania są trzy:

1) utworzenie eksterytorialnego okręgu wyborczego dla wyborców oddających głos za granicą, w takim przypadku wszyscy głosujący za granicą (i tylko oni) wybierają spośród jednej i tej samej grupy kandydatów;

2) głosy oddane za granicą są doliczane do jednego konkretnego okręgu wyborczego utworzonego w kraju (najczęściej największego okręgu w stolicy). Takie rozwiązanie obowiązuje np. w Polsce, Kazachstanie, Indonezji i na Łotwie;

3) głosy oddane za granicą są doliczane do tych okręgów wyborczych, które są wskazane w procesie rejestracji przez wyborców, najczęściej jest to miejsce ostatniego zamieszkania. Takie rozwiązanie obowiązuje m.in. w Kanadzie, Estonii czy Wielkiej Brytanii. Wymaga ono jednak znacznych nakładów czasowych i osobowych, by móc przygotować i przesłać odpowiednie listy w określonej liczbie do komisji wyborczych.

Przyjęcie jednego z powyższych rozwiązań ma realne znaczenie dla wpływu wyborców głosujących za granicą na ogólne wyniki wyborów. W pierwszym przypadku ustanowiona jest pewna liczba okręgów wyborczych za granicą, a tym samym liczba mandatów, która przypada na wyborców zagranicznych (zob. roz. 1.3 w tym tekście). Takie rozwiązanie gwarantuje, że diaspora ma swoich reprezentantów w parlamencie narodowym, nawet jeśli jest to reprezentacja symboliczna. W drugim przypadku, kiedy wszystkie głosy oddane za granicą są doliczane do jednego okręgu wyborczego, ich realna siła oddziaływania na ogólne wyniki wyborów jest dużo mniejsza. Jednocześnie jednak są one zagregowane i doliczone do jednego konkretnego okręgu, więc mogą mieć wpływ na rozkład głosów i ostateczny wynik wyborów w tym konkretnym okręgu. Takie rozwiązanie może jednak wzbudzać sprzeciw

⁶ Według sondażu przeprowadzonego przez Pew Hispanic Center wśród obywateli Meksyku zamieszkałych w USA, mniej niż 1% zarejestrowało się, by uczestniczyć w wyborach w 2006 roku (Grace 2007:1).

rdzennych wyborców tego okręgu, gdyż głosy z zagranicy mogą mieć wpływ na wybór kandydatów, którzy niekoniecznie byli popierani przez mieszkańców tego okręgu.

Inaczej ma się sytuacja w trzecim przypadku, kiedy głosy oddane za granicą są dodawane do poszczególnych okręgów w kraju w zależności od ostatniego miejsca zamieszkania wyborcy. Są one wówczas rozłożone na wiele okręgów i ich realny wpływ na ogólny wynik wyborów pozostaje symboliczny. Należy jednak wziąć także pod uwagę perspektywę wyborcy, który ma świadomość, że oddał głos w okręgu, z którego pochodzi, więc jego głos ma taką samą wartość, jak w sytuacji, gdyby w dniu wyborów był w kraju i tam uczestniczył w wyborach. Przedstawione powyżej rozwiązania charakteryzują się odrębną logiką: podczas gdy pierwsze z rozwiązań daje możliwość realnej reprezentacji diaspory w postaci demokratycznie wybranych przez nią przedstawicieli, pozostałe podkreślają bezpośrednie związki między diasporą a terytorium państwa.

Niektóre państwa stosują dodatkowe regulacje w zakresie doliczania głosów z zagranicy do okręgów wyborczych w kraju. W Rosji, zgodnie z prawem wprowadzonym w 1999 roku, są one doliczane z okręgów jednomandatowych zgodnie z ostatnim miejscem zamieszkania wyborcy, ale obowiązuje kwota maksymalna dla obywateli głosujących za granicą. Nie mogą oni przekroczyć 10% wszystkich wyborców zarejestrowanych w tym okręgu, co eliminuje ryzyko, że głosy z zagranicy będą determinowały wynik wyborów (*Voting from abroad...* 2007:70). Z kolei na Białorusi stosuje się rozwiązanie wątpliwe z punktu widzenia standardów demokracji, mianowicie głosy z zagranicy są arbitralnie doliczane do okręgów, w których liczba wyborców jest niższa od średniej krajowej.

Organizacja wyborów poza granicami kraju może być kosztownym procesem, a im większa i bardziej rozproszona liczba wyborców za granicą, tym większy poziom poniesionych kosztów. Na koszty wyborów (w przypadku trybu głosowania osobistego) składają się m.in. koszty osobowe (w tym osób przygotowujących wybory w kraju, jak i obsługi komisji wyborczych za granicą), rzeczowe (wynajęcia odpowiednich pomieszczeń w przypadku, gdy komisje wyborcze są tworzone poza placówkami dyplomatycznymi), stworzenia systemu rejestracji, jak i utrzymania systemu łączności z główną komisją wyborczą w kraju, by przekazać wyniki w określonym czasie. Do tego należy dołączyć koszty kampanii informacyjnej, wysyłki dokumentacji wyborczej (w tym kart do głosowania), szkolenia osób odpowiedzialnych za przeprowadzenie wyborów i inne⁷. Określone koszty leżą też po stronie wyborców, np. koszty podróży do komisji wyborczej (w przypadku obowiązku rejestracji osobistej, koszty te wzrastają dwukrotnie). W przypadku głosowania korespondencyjnego, wyborca ponosi koszty wysłania przesyłki pocztowej z wypełnioną kartą do głosowania do siedziby komisji.

⁷ Koszty organizacji wyborów za granicą są bardzo różne. W przypadku Polski, koszty organizacji wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. wyniosły 488,000 zł., a w 2014 roku – 978,000 zł. (informacja uzyskana od Rzecznika Ministerstwa Spraw Zagranicznych; brak jest informacji na temat innych wyborów).

1.3 Miejsca w parlamencie dedykowane przedstawicielom diaspory

Obecnie czternaście krajów na świecie nie tylko umożliwia udział w wyborach krajowych swoim obywatelom przebywającym za granicą, ale także daje im prawo do wyboru własnych przedstawicieli poprzez utworzenie specjalnie dedykowanych okręgów wyborczych za granicą. Do tej grupy należy pięć państw w Europie: Francja (od 1948 roku), Portugalia (1976), Chorwacja (1995), Włochy (2000) oraz Macedonia (2011), pięć państw w Afryce: Algieria, Angola, Wyspy Zielonego Przylądka, Mozambik i Tunezja oraz cztery państwa na kontynencie amerykańskim: Ekwador, Kolumbia, Panama oraz Republika Dominikany (*Voting from abroad...* 2007: 28-30).

Tabela 6. Miejsca w parlamencie dedykowane obywatelom głosującym za granicą.

Państwo	Liczba miejsc (procent i liczba wszystkich miejsc w parlamencie)
Algieria	8 (1%, 389)
Angola	3 (1.4%, 220)
Chorwacja	max 6 (3.9%, 52)
Ekwador	6 (4.6%, 130)
Francja	12 (3.6%, 331); tylko w Senacie
Kolumbia	1 (0.6%, 166)
Macedonia	3 (2%, 123)
Mozambik	2 (0,8%, 250), dwa jednomandatowe okręgi wyborcze: Afryka i reszta świata
Panama	6 (4.6%, 130)
Portugalia	max 4 (1.7%, 230)
Republika Dominikany	7 (3.8%, 183)
Tunezja	18 (8.2%, 217)
Włochy	12 (1.9%, 630), jeden okręg wyborczy dla Włochów przebywających za granicą reprezentujący cztery rejony świata: a) Europa z Rosją i Turcją, b) Ameryka Południowa, c) Północna i Środkowa Ameryka, d) Afryka Azja i Oceania
Wyspy Zielonego Przylądka	6 (8.3%, 72); po dwa miejsca dla reprezentantów Ameryk, Afryki oraz Europy i reszty świata

Źródło: *Voting from abroad...* 2007:28-30, zaktualizowane w oparciu o źródła internetowe (np. World Elections Website: <http://welections.wordpress.com>).

Wprowadzenie reprezentacji w parlamencie wyłanianej w wyborach przez diaspore oraz ustalenie rozkładu geograficznego okręgów wyborczych ustanowionych za granicą są często podyktowane tradycją i rozmieszczeniem skupisk diaspory. Na przykład, Angola oraz Wyspy Zielonego Przylądka przyjęły rozwiązania podobne do portugalskich, które obowiązywały na ich terytoriach już wcześniej, w okresie ich funkcjonowania jako portugalskich kolonii.

Najdłuższą tradycję wyboru przedstawicieli obywateli mieszkających za granicą w narodowych ciałach przedstawicielskich ma Francja. Jej początki sięgają 1948 roku, zaś od 1983 roku 12 miejsc we francuskim Senacie jest zarezerwowanych dla przedstawicieli francuskiej diaspory. Wybierani są oni w sposób pośredni: obywatele francuscy mieszkający poza granicami swojego kraju wybierają bezpośrednio 155 członków *L'Assemblée des Français de l'étranger* (AFE, co można przetłumaczyć jako Zgromadzenie Obywateli Francji Będących za Granicą)⁸. Jest to ciało utworzone w 1948 roku jako *Conseil supérieur des Français de l'étranger* (CSFE, Wysoka Rada), w 2004 roku Rada została przemianowana na Zgromadzenie. Jego członkowie wybierają przedstawicieli reprezentujących diaspore w Senacie. Wybory do AFE są zorganizowane geograficznie – 52 zagraniczne okręgi wyborcze zostały przydzielone do jednej z dwóch stref geograficznych (strefa A obejmuje obie Ameryki i Afrykę, strefa B – Europę i Azję). Wybory są organizowane co 3 lata, na przemian w jednej ze stref, a przedstawiciele są wybierani na 6-letnią kadencję. Liczba reprezentantów w każdym z okręgów jest określona w zależności od wielkości rezydującej tam francuskiej diaspory, np. w USA wybiera się 11 reprezentantów, a w Wielkiej Brytanii - 6. Od 2006 roku obywatele Francji mieszkający za granicą mogą wybierać członków tego ciała osobiście, korespondencyjnie lub elektronicznie.

W Portugalii obywatele mieszkający za granicą posiadają swoją reprezentację w wyższej izbie parlamentu od 1976 roku. Wybierają oni czterech przedstawicieli w dwóch utworzonych okręgach zagranicznych (pierwszy obejmuje Europę, drugi - resztę świata). W każdym okręgu wybierani są dwaj reprezentanci, pod warunkiem że oddanych zostało minimum 55 tys. głosów w danym okręgu. W przypadku, kiedy liczba głosów jest mniejsza, wybierany jest tylko jeden przedstawiciel.

W Chorwacji w 1999 roku utworzono specjalny jedenasty okręg wyborczy dla obywateli mieszkających za granicą. Pierwotnie miał on obejmować 12 miejsc w parlamencie, na wzór innych okręgów tworzonych na terytorium kraju. Zmieniono jednak to rozwiązanie, jako zbyt faworyzujące diaspore i zmniejszono liczbę miejsc do sześciu, uzależniając ostatecznie ich liczbę od liczby głosów oddanych za granicą. Jeżeli głosów w przeliczeniu na miejsce w parlamencie jest proporcjonalnie mniej w porównaniu z tymi oddanymi na terytorium kraju, liczba obsadzonych w tym okręgu miejsc także ulega zmniejszeniu. Inaczej mówiąc, przyjęte rozwiązanie uzależnia liczbę reprezentantów diaspory w parlamencie od jej aktywności wyborczej i zasady proporcjonalności (przedstawiciel diaspory powinien zdobyć miejsce podobną liczbą głosów, co średnia liczba głosów oddanych na jedno miejsce w okręgach w kraju). Przykładowo, w 2003 roku w okręgu, w którym głosy oddawali Chorwaci mieszkający za granicą obsadzono cztery miejsca, w 2011 już tylko trzy (Koprić, Vukojičić-Tomić 2012).

We Włoszech w wyniku wieloletniej debaty na temat polityki państwa włoskiego wobec diaspory oraz jej reprezentacji politycznej w krajowym systemie politycznym, zapisano taką możliwość w konstytucji w 2000 roku. Rok później przyjęto szczegółowe

⁸ Oficjalna strona AFE: <http://www.assemblee-afe.fr/>

regulacje, które umożliwiły Włochom mieszkającym za granicą wybór swoich przedstawicieli w czterech określonych geograficznie okręgach: 1) Europa, azjatycka część Rosji i Turcja, 2) Ameryka Południowa, 3) Ameryka Środkowa i Północna, 4) Afryka, Azja i Oceania. Włosi za granicą wybierają dwunastu członków izby deputowanych i sześciu senatorów, przy czym w każdym z okręgów wybierany jest jeden członek izby deputowanych i jeden senator, a pozostałe miejsca są przydzielane tym okręgom zagranicznym, w których została oddana największa liczba głosów.

Z kolei Macedonia przyjęła rozwiązania prawne dające możliwość wyboru trzech przedstawicieli do parlamentu krajowego stosunkowo niedawno (przed wyborami w 2011 roku). Trzy okręgi wyborcze utworzone za granicą obejmują odpowiednio obszar Europy i Afryki, obu Ameryk oraz Azji i Oceanii. W związku z tym, że w wyborach w 2011 roku zarejestrowała się niewielka liczba wyborców za granicą (7 tys.), przedstawiciele wybrani ich głosami zdobyli miejsca w parlamencie nieproporcjonalnie niższą liczbą głosów w porównaniu z tymi, którzy zdobyli je w okręgach krajowych. Wzbudziło to dyskusję nad zasadnością i formą przyjętego rozwiązania⁹.

2. Rozwiązania prawne dotyczące udziału obywateli Polski przebywających za granicą w wyborach krajowych oraz organizacji wyborów za granicą

Rozdział ten poświęcony jest rozwiązaniom prawnym i organizacyjnym obowiązującym w polskim prawie, dotyczącym udziału w wyborach krajowych wyborców głosujących w obwodach utworzonych za granicą. Obecnie obowiązujące zasady zostały wypracowane w okresie pierwszych w pełni wolnych wyborów prezydenckich (w 1990 roku) i parlamentarnych (w 1991 roku). Pomimo, że były one nieznacznie modyfikowane przy okazji kolejnych wyborów, jakie miały miejsce w ciągu ostatnich dwóch dekad, to ogólne reguły dotyczące praw wyborczych obywateli głosujących poza granicami kraju od 1990 roku pozostały właściwie niezmiennie (jedyną poważniejszą zmianą było wprowadzenie w przypadku wyborów prezydenckich w 2000 roku możliwości udziału wyborców głosujących za granicą w obu turach wyborów).

W pierwszej części rozdziału omówione są szczegółowo rozwiązania prawne obowiązujące obecnie (na podstawie kodeksu wyborczego z 2011 roku). Przedmiotem drugiej zaś części są prawa wyborcze obywateli polskich przebywających za granicą w wyborach krajowych oraz organizacja wyborów obowiązujące w przeszłości: w okresie międzywojennym, w PRL-u i w wyborach 1989 roku.

⁹ <http://welections.wordpress.com/2011/06/06/macedonia-2011/>

2.1. Prawa wyborcze obywateli polskich przebywających za granicą w wyborach krajowych - rozwiązania prawne obowiązujące obecnie

Prawa wyborcze obywateli polskich regulują zapisy następujących aktów prawnych: Konstytucji, kodeksu wyborczego (zasady oddania głosu i organizacji wyborów) oraz odpowiednich rozporządzeń Ministra Spraw Zagranicznych oraz Ministra Infrastruktury (regulujących kwestie szczegółowe organizacji obwodów i spisu wyborców za granicą). Każdorazowo przed wyborami powszechnymi ustanawiane są przepisy regulujące szczegółowo kwestie związane z organizacją wyborów w kraju i za granicą.

Poniżej przedstawione zostaną obowiązujące podczas ostatnich wyborów parlamentarnych (w 2011 roku) akty prawne regulujące zasady udziału w wyborach krajowych obywateli polskich przebywających za granicą. Należą do nich:

- Konstytucja (art. 62): Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 12 września 2011 r. w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej dla obywateli polskich przebywających za granicą (Dz. U. Nr 193, poz. 1145 oraz Dz. U. Nr 194, poz. 1151).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 1 września 2011 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą (Dz. U. Nr 186, poz. 1108).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 września 2011 r. w sprawie utworzenia obwodów głosowania na polskich statkach morskich w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 194, poz. 1148).

Aneks 1 zawiera wyciąg z najważniejszych zapisów wyżej wymienionych aktów prawnych.

Prawo wybierania ma każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania ukończy 18 lat, nie został pozbawiony praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu, nie został ubezwłasnowolniony prawomocnym orzeczeniem sądu, oraz nie został pozbawiony praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu. Każdy obywatel polski, który spełnia powyższe warunki może uczestniczyć w wyborach parlamentarnych, prezydenckich oraz referendach, bez względu na to czy na stałe zamieszkuje poza granicami kraju, czy jedynie czasowo przebywa poza jego terytorium, o ile znajdzie się w spisie wyborców sporządzonego przez konsula właściwego terytorialnie dla miejsca pobytu wyborcy (art. 35 Kodeksu wyborczego¹⁰).

¹⁰ Ilekroć w tekście występuje odwołanie się do Kodeksu wyborczego, odnosi się ono do Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

Głównym warunkiem możliwości udziału w wyborach jest znalezienie się w spisie wyborców. Podczas gdy w przypadku obwodów do głosowania na terytorium kraju spisy wyborców tworzone są na podstawie danych meldunkowych, tak w obwodach za granicą powstają one na podstawie indywidualnych zgłoszeń obywateli polskich. Zgłoszenie powinno zawierać nazwisko i imiona, imię ojca, datę urodzenia, miejsce zamieszkania wyborcy za granicą (i w kraju, jeśli wyborca posiada stałe miejsce zamieszkania w Polsce), numer ważnego polskiego paszportu lub dowodu osobistego w przypadku przebywania w państwie członkowskim Unii Europejskiej, a także miejsce i datę jego wydania oraz numer PESEL. W przypadku obywateli polskich czasowo przebywających za granicą – miejsce wpisania wyborcy do rejestru wyborców w kraju. Zgłoszenia można dokonać najpóźniej na trzy dni przed dniem wyborów. Po tym terminie, dopisanie do spisu wyborców będzie możliwe jedynie w drodze reklamacji uwzględnionej przez konsula.

Zgłoszenie do spisu wyborców za granicą powinno być dokonane w formie ustnej, pisemnej, telefonicznej, telegraficznej (zgodnie z art. 35 §2 Kodeksu wyborczego) lub przez internet (elektroniczny system rejestracji wyborców stworzony przez MSZ, po raz pierwszy był użyty w wyborach w 2010 roku), najpóźniej do trzech dni przed dniem głosowania. Tylko osoby, które figurują w spisie wyborców (w ogóle) są uprawnione do głosowania (art. 26 Kodeksu wyborczego)¹¹. W przypadku zmiany miejsca pobytu, na wniosek wyborcy wpisanego do spisu wyborców, konsul może wydać zaświadczenie o prawie do głosowania, które umożliwi głosowanie w innym obwodzie, niż ten, do którego wyborca był pierwotnie przypisany (podobna możliwość istnieje w przypadku wyborów w kraju). Obwody wyborcze tworzone są także na statkach w przypadku obecności minimum 15 wyborców, w takim przypadku obowiązek stworzenia listy wyborców należy do kapitana statku (art. 34§1 Kodeksu wyborczego).

Obywatele polscy zamieszkujący za granicą posiadają także bierne prawo wyborcze, mogą zatem kandydować w wyborach parlamentarnych czy prezydenckich (art. 11§1 Kodeksu wyborczego). Jednakże w praktyce zdobycie mandatu dla kandydata z zagranicy jest trudniejsze w porównaniu z kandydatami zamieszkałymi w kraju, w związku z faktem, że prawo polskie nie przewiduje specjalnych okręgów wyborczych utworzonych za granicą, w związku z czym musi on pozyskać głosy wyborców w kraju (Korzec, Pudzianowska 2013:4).

W przypadku głosowania w obwodach głosowania utworzonych za granicą można głosować osobiście w ustanowionych komisjach obwodowych lub korespondencyjnie, przy czym ta ostatnia możliwość została po raz pierwszy wprowadzona w wyborach w 2011 (art. 14§2 Kodeksu wyborczego). Wyborca jest zobowiązany do zgłoszenia odpowiednio wcześniej w konsulacie kraju swego pobytu chęci głosowania w trybie korespondencyjnym. Konsulat wysyła pocztą na podany przez zainteresowanego adres pakiet do głosowania zawierający karty wyborcze, które wypełnione powinny być odesłane do konsulatu. Tam

¹¹ Wymóg wcześniejszego wpisania do spisu wyborców nie dotyczy wyborców posiadających zaświadczenie o prawie do głosowania. Osoby stałe zamieszkałe w kraju, ale mające zamiar wziąć udział w głosowaniu za granicą, powinny zaopatrzyć się przed wyjazdem w zaświadczenie o prawie do głosowania w urzędzie gminy, w której są one ujęte w spisie wyborców.

przesyłki otwierane są komisyjnie w dniu wyborów i doliczane do ogółu oddanych w konsulacie głosów. Każdy konsularny obwód wyborczy powinien mieć przynajmniej jedną obwodową komisję wyborczą właściwą dla celów głosowania korespondencyjnego (art. 14§2 Kodeksu wyborczego)¹².

Wyborca, który chce skorzystać z możliwości głosowania korespondencyjnego, jest zobowiązany do zgłoszenia tego właściwemu terytorialnie konsulowi do 15 dnia przed dniem wyborów (art. 63§1 Kodeksu wyborczego). Zgłoszenie może być dokonane ustnie, pisemnie, telefonicznie, telegraficznie, telefaksem lub w formie elektronicznej oraz powinno zawierać te same elementy, jakie wymagane są przy wpisaniu do spisu wyborców (art. 63 §2 Kodeksu wyborczego). Dodatkowo wymagane jest podanie adresu, na który ma być wysłany pakiet wyborczy. Konsul wysyła na podany adres pakiet wyborczy, który zawiera: zaadresowaną kopertę zwrotną, instrukcję głosowania korespondencyjnego, karty do głosowania, kopertę na karty do głosowania, oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu. Wyborca powinien wypełnić kartę do głosowania oraz oświadczenie o osobistym oddaniu głosu oraz przesłać je na adres konsula na własny koszt. Konsul przekazuje właściwej komisji wyborczej tylko te koperty zwrotne, które otrzymał do czasu zakończenia głosowania.

Dla obywateli przebywających i głosujących za granicą tworzy się odrębne obwody głosowania. Listę obwodowych komisji wyborczych tworzy Minister Spraw Zagranicznych po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej (PKW), wyznacza on również ich siedziby. Warunkiem utworzenia obwodu jest przebywanie na terenie obwodu co najmniej 15 wyborców oraz możliwość przekazania właściwej komisji wyborczej wyników głosowania niezwłocznie po jego zakończeniu (art. 14§1 Kodeksu wyborczego)¹³. Pełny wykaz obwodów głosowania, ich numerów oraz siedzib obwodowych komisji wyborczych za granicą jest publikowany w załączniku do odpowiedniego rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych¹⁴.

Wyniki głosowania z obwodów utworzonych za granicą są przekazywane okręgowej komisji wyborczej właściwej dla dzielnicy Śródmieście miasta stołecznego Warszawy, a wyniki głosowania z obwodów utworzonych na polskich statkach morskich – okręgowej komisji wyborczej właściwej dla siedziby armatora (art. 78§2 Kodeksu wyborczego). W przypadku wyborów parlamentarnych, obwody tworzone za granicą wchodzi w skład okręgu wyborczego Warszawa I. Oznacza to w praktyce, że wyborcy głosujący za granicą oddają swój głos na kandydatów z tego konkretnego okręgu wyborczego, a ich głosy zostają doliczone do tych oddanych w okręgu Warszawa I. W przypadku wyborów prezydenckich,

¹² Korespondencyjny tryb głosowania nie spotkał się z dużym zainteresowaniem wśród Polaków za granicą. W wyborach w 2011 roku skorzystało z tej możliwości 16 440 wyborców, za: „Biuletyn Migracyjny” nr 32, 2011.

¹³ Od wyborów w 2005 roku zwiększa się liczba obwodów głosowania za granicą. W 2005 roku stworzono 161 obwodów za granicą, w wyborach w 2007 r. było ich 206, a w ostatnich wyborach 2011 roku ich liczba wzrosła do 263.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 12 września 2011 r. w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej dla obywateli polskich przebywających za granicą (Dz. U. Nr 193, poz. 1145 oraz Dz. U. Nr 194, poz. 1151).

głosy są oddawane na konkretnych kandydatów, podobnie jak głosy oddane w kraju. W wyborach prezydenckich w latach 1990 i 1995 przebywając zagranicą można było wziąć udział tylko w pierwszej turze głosowania, gdyż w przypadku drugiej tury obwody wyborcze były tworzone tylko na terytorium kraju. Po zmianie prawa, w wyborach w 2000 roku i kolejnych wyborcy oddający głos za granicą mogli wziąć udział w obu turach wyborów prezydenckich.

Procedurę przekazywania wyników głosowania z obwodów za granicą reguluje odpowiednia uchwała PKW. Protokół głosowania z każdej obwodowej komisji wyborczej za granicą jest przekazywany niezwłocznie po jego sporządzeniu przez przewodniczącego komisji właściwemu konsulowi (najlepiej bezpośrednio, a gdyby było to niemożliwe - telefaksem lub w dalszej kolejności - telefonicznie). Konsul przekazuje protokoły Ministerstwu Spraw Zagranicznych (za pomocą wewnętrznych środków komunikacji, w razie braku takiej możliwości może wykorzystać dostępne środki – telefax lub telefon). MSZ z kolei przekazuje je Okręgowej Komisji Wyborczej (OKW) w Warszawie. Protokoły z obwodów głosowania za granicą powinny być przekazane OKW w Warszawie w ciągu 24 godzin po zakończeniu głosowania. W innym przypadku, zgodnie z art. 164, ust. 2 Ordynacji wyborczej, głosowanie w tych obwodach, z których nie uzyskano wyników przewidzianym czasie, uznaje się za niebyłe.

2.2 Prawa wyborcze obywateli polskich przebywających za granicą w wyborach krajowych oraz organizacja wyborów do 1989 roku

W okresie międzywojennym, udział w wyborach Polaków zamieszkałych za granicą był niemożliwy poza granicami Polski, gdyż obwody wyborcze były organizowane tylko na terenie kraju¹⁵. Ordynacje wyborcze do Sejmu z 1918 i 1922 roku (ta ostatnia obowiązywała do 1935 roku) wprowadziły cenzus domicylu dla obywateli którzy chcieli oddać głos w wyborach, czyli obowiązek mieszkania w swoim obwodzie głosowania przynajmniej od dnia poprzedzającego ogłoszenie wyborów w Dzienniku Ustaw (a więc około dwóch miesięcy przed dniem wyborów). Głos można było oddać osobiście w obwodzie, gdzie wyborca wpisany został do spisu wyborców (art. 2), zatem polski obywatel mieszkający stale lub czasowo za granicą oraz przebywający poza krajem w dniu wyborów – nie mógł czynnie uczestniczyć w wyborach, chyba że spełniał wymogi cenzusu domicylu (Gapski 2006:160; Powel 2013:120). Ordynacja wyborcza z 1935 roku co prawda nie zawierała już zapisu o cenzusie domicylu, ale zastrzela inne wymogi regulujące kwestię czynnego i biernego prawa wyborczego, w praktyce uniemożliwiając Polakom zamieszkałym za granicą udział w wyborach (Gapski 2006:164-167).

¹⁵ Dekret Naczelnika Państwa z dnia 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego; Ustawa z dnia 28 lipca 1922 roku. Ordynacja wyborcza do Sejmu; Ustawa z dnia 8 lipca 1935 roku. Ordynacja wyborcza do Sejmu.

W okresie powojennym, ordynacje wyborcze z lat 1947, 1952 i 1956 nie przewidywały tworzenia obwodów wyborczych poza granicami kraju¹⁶. Zmiana nastąpiła w 1960 roku wraz z nowelizacją obowiązującego prawa wyborczego¹⁷. Według nowych przepisów Minister Spraw Zagranicznych mógł utworzyć obwody głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą, przynależące do okręgu wyborczego w dzielnicy Warszawa-Śródmieście. Tryb powoływania obwodowych komisji wyborczych za granicą określał Minister Spraw Zagranicznych. W praktyce w wyborach za granicą uczestniczyli przede wszystkim pracownicy placówek dyplomatycznych, pracownicy delegowani bądź wykonujący pracę za granicą na podstawie umów międzynarodowych.

Sytuacja zmieniła się w przypadku wyborów w 1989 roku¹⁸. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji na lata 1989-1993 (art. 19) stwierdzała, że można tworzyć obwody głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą, a Minister Spraw Zagranicznych był odpowiedzialny za wyznaczenie siedziby obwodowych komisji wyborczych, a także określenie w rozporządzeniu sposobu sporządzania spisów wyborczych¹⁹.

Według odpowiedniego rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych (art.3§1), spis wyborców obejmował obywateli polskich posiadających prawo wybierania, którzy byli pracownikami polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych i innych placówek, przebywających za granicą na podstawie delegacji służbowych, wykonywali pracę na podstawie umów międzynarodowych lub kontraktów oraz członków rodzin wyżej wymienionych. W spisie wyborców umieszczono także tych obywateli polskich przebywających za granicą, którzy posiadali prawo wybierania i zgłosili wniosek o umieszczenie ich w spisie wyborców.

Warunki rejestracji wyborców za granicą w przypadku wyborów w 1989 roku były w praktyce nad wyraz liberalne. Wniosek o wpisanie do rejestru wyborców za granicą mógł być zgłoszony nawet w dniu wyborów. Zgodnie z zaleceniami departamentu Prawno-Traktatowego MSZ obywatele polscy, którzy zgłosili wniosek o umieszczenie w spisie wyborczym powinni mieć jakikolwiek dokument świadczący o posiadaniu przez nich obywatelstwa polskiego niezależnie od daty wydania i ważności tego dokumentu. W przypadku obywateli nieposiadających takiego dokumentu, fakt posiadania przez nich

¹⁶ Ustawa z dnia 22 września 1946 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego; Ustawa z dnia 1 sierpnia 1952 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Ustawa z dnia 24 października 1956 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ordynacje wyborcze z lat 1952 i 1956 przewidywały tworzenie obwodów zagranicznych na polskich statkach.

¹⁷ Ustawa z dnia 22 grudnia 1960 r. o uzupełnieniu i zmianie niektórych przepisów prawa wyborczego.

¹⁸ Wybory do Sejmu i Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w 1989 roku (tzw. wybory czerwcowe lub kontraktowe) zostały przeprowadzone w wyniku rozmów Okrągłego Stołu. Były to pierwsze częściowo wolne wybory w historii Polski po II wojnie światowej.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 kwietnia 1989 r. w sprawie spisów wyborców dla obwodów głosowania utworzonych za granicą.

obywatelstwa polskiego mógł zostać poświadczony przed komisją przez dwóch wiarygodnych świadków²⁰.

Obwody głosowania utworzone za granicą wchodziły w skład okręgu wyborczego właściwego dla dzielnicy Warszawa-Śródmieście. W 1989 roku utworzono ich oficjalnie 205, ustanawiając ich siedziby na podstawie propozycji kierowników przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, z uwzględnieniem miejscowych uwarunkowań prawnych, lokalowych oraz wielkości skupisk obywateli polskich²¹. Z powodów uwarunkowań prawnych obowiązujących w innych państwach, nie przeprowadzono wyborów w Szwajcarii, z kolei w Niemczech mogli w nich uczestniczyć tylko pracownicy placówek dyplomatycznych. Jednak zgodnie z zarządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych nr 12 (z 24 maja 1989 roku) stworzono możliwość utworzenia za granicą dodatkowych obwodów głosowania. Oprócz miejscowości będącymi siedzibami polskich placówek dyplomatycznych, zalecano ich kierownikom zorganizowanie obwodów głosowania także w tych miejscowościach, które są znacznie oddalone od placówek, ale w których przewiduje się udział powyżej 200 potencjalnych wyborców. Zrezygnowano z organizowania obwodów do głosowania w krajach, gdzie przewidywana liczba wyborców będzie mniejsza niż 20 (z tego powodu nie utworzono ich m.in. w Kostaryce)²².

W 1990 roku (wybory prezydenckie) i 1991 roku (wybory parlamentarne) odbyły się pierwsze w pełni wolne wybory i ustanowione wtedy zapisy dotyczące tworzenia spisu wyborców i głosowania za granicą obowiązują z niewielkimi zmianami do dziś. Szczegółowo zostały one przedstawione powyżej.

Konkluzje

W krajach Europy powszechna jest możliwość uczestniczenia w wyborach krajowych przebywając poza granicami swojego państwa. Z 28 krajów UE, w 22 obywatele mogą oddać głos poza swoim krajem, choć zakres uczestnictwa i ograniczenia są różne w poszczególnych przypadkach. Można mówić o trendzie związanym z uniwersalnością praw oraz włączaniem (inkluzyjną) obywateli w procesy polityczne bez względu na miejsce i kraj zamieszkania. Z pewnością jest to związane z masowymi procesami migracyjnymi i powiększającą się liczbą obywateli danego kraju przebywających czasowo lub na stałe za granicą, a także z faktem, że głosy oddane za granicą mają ważne znaczenie symboliczne, pomimo nikłego wpływu na ogólne wyniki wyborów oraz życie polityczne w kraju pochodzenia.

Nadanie uprawnień do udziału w wyborach dla obywateli przebywających za granicą oznacza, że są oni faktycznie włączeni w proces decyzyjny (wyborczy) i mogą mieć tym samym wpływ na życie polityczne w kraju pochodzenia. Jednak nie mniej ważne od samego

²⁰ Szyfrogramy MSZ dotyczące wyborów 4 czerwca 1989 r., online: http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/historia/wydarzenia/wybory_1989

²¹ Protokół nr 6/89 z posiedzenia PKW w dniu 18 maja 1989.

²² Szyfrogramy MSZ dotyczące wyborów 4 czerwca 1989 r., online: http://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/historia/wydarzenia/wybory_1989

uprawnienia do uczestnictwa w wyborach są kwestie dotyczące organizacji wyborów i faktycznej możliwości wzięcia w nich udziału. Jeżeli za uprawnieniem nie idą techniczne i administracyjne rozwiązania w postaci przyjaznych metod rejestracji na liście wyborców, bliskości miejsca oddania głosu lub możliwości głosowania korespondencyjnego, nadanie praw wyborczych obywatelom mieszkającym za granicą ma jedynie symboliczny charakter.

Należy także zauważyć, że nie ma jednego uniwersalnego modelu, który można ocenić jako pasujący do wszystkich przypadków państw, spójny i właściwy. Każdy model wyrasta bowiem organicznie z tradycji, kultury prawnej i politycznej właściwej dla każdego systemu wyborczego i państwowego. Biorąc pod uwagę fakt, że większość krajów, których obywatele przebywający za granicą mają prawo i możliwość udziału w wyborach krajowych oraz oddania głosu poza terytorium państwa, wprowadziła takie rozwiązanie w ostatnich dwóch dekadach, można przypuszczać, że tendencja ta będzie kontynuowana. Rozszerzeniu powinien ulec także wachlarz sposobów oddania głosu. Zwiększa się liczba krajów wprowadzających głosowanie korespondencyjne, a także testujących możliwość głosowania elektronicznego. Coraz powszechniejsze jest użycie internetu jako narzędzia rejestracji, co na pewno stanowi ważne ułatwienie z punktu widzenia potencjalnego wyborcy.

Polska na tle innych państw jest krajem, który nie tylko gwarantuje prawo udziału w wyborach obywatelom przebywającym za granicą poprzez organizowanie obwodów głosowania poza własnym terytorium, ale w którym widoczna jest także tendencja do poszerzania zakresu tego uprawnienia, na przykład poprzez ułatwienia udziału w wyborach w praktyce. Model głosowania za granicą, jaki obowiązuje obecnie w polskim systemie prawnym, można określić jako powszechny: dotyczy wyborów prezydenckich, parlamentarnych i referendum, a głos za granicą może być oddany w trybie osobistym lub korespondencyjnym. Także prosta reguła rejestracji do spisu wyborców za granicą na podstawie jedynie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu potwierdza, że system polski można uznać za jeden z najbardziej przyjaznych dla wyborców głosujących za granicą. Jednocześnie jednak warto zwrócić uwagę na to, że głosy oddane przez polskich wyborców poza granicami kraju mają symboliczny wpływ na wynik wyborów, gdyż doliczane są do jednego z okręgów wyborczych w mieście stołecznym (Warszawa I). Pomimo, że temat utworzenia eksterytorialnego okręgu wyborczego dla polskiej diaspory (z dedykowanymi miejscami w izbie wyższej parlamentu) pojawia się od czasu do czasu w przestrzeni medialnej, to do tej pory nie był przedmiotem poważnej debaty politycznej. Trudno zatem oczekiwać, by wprowadzono jakiegokolwiek zmiany prowadzące do bezpośredniego wyboru przez polską diasporę własnych reprezentantów w parlamencie. Doświadczenia krajów, które wprowadziły takie rozwiązanie w ostatnich latach potwierdzają, że nie stanowi ono gwarancji zwiększonego zainteresowania wyborami i udziału w nich przedstawicieli diaspory.

Bibliografia

- Collyer M., Vathi Z. 2007. *Patterns of Extra-territorial Voting*, Sussex Centre for Migration Research Working Paper T22. Online: http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers.html
- Gapski M. 2006. Prawo wybieralności do Sejmu i Senatu w konstytucjach i ordynacjach wyborczych II Rzeczypospolitej, *TEKA Komisji Historycznej* Oddział PAN w Lublinie, t. 3, Lublin.
- Grace J. 2007. *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Standards for External and Absentee Voting*, IFES. Online: www.ifes.org
- Honohan I. 2011. Should Irish emigrants have votes? External voting in Ireland, *Irish Political Studies* 26 (4).
- Koprić I., Vukojičić-Tomić T. 2012. The Right to Vote for Citizens Living Abroad: An Interview, *Croatian and Comparative Public Administration*, 12. Online: http://en.iju.hr/ccpa/ccpa/downloads_files/018%20-%20Interview.pdf
- Lafleur J. M. 2011. Why do states enfranchise citizens abroad? Comparative insights from Mexico, Italy and Belgium, *Global Networks*, 11 (4).
- Lafleur J. M. 2013 The Enfranchisement of Citizens Abroad in a Comparative Perspective, referat prezentowany na konferencji "Political Rights in the Age of Globalization", University of St. Gallen, 19 September 2013.
- Korzec P., Pudzianowska D. 2013. *Access to Electoral Rights Poland. EUDO Citizenship Observatory*. Online: <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=1317-Poland-FRACIT.pdf>
- Powel N. 2013. Prawa wyborcze do sejmu i senatu w ustawodawstwie XX-lecia międzywojennego w Polsce. *Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW*, tom 4.
- Rada Europy. 1999. Relacje między obywatelami państw europejskich mieszkającymi za granicą a państwami pochodzenia [Links between European Living Abroad and their Countries of Origin]. Rekomendacje nr 1410. Online: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta99/erec1410.htm>
- Rada Europy. 2004. *Relacje między obywatelami państw europejskich mieszkającymi za granicą a państwami pochodzenia* [Links between European Living Abroad and their Countries of Origin]. Rekomendacje nr 1650. Online: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1650.htm>
- Raport Rady Europy. 2011. *Council of Europe Report on Out-Of-Country Voting*, Venice 17-18 June 2011.

Voting from Abroad. The International IDEA Handbook. 2007. Institute for Democracy and Electoral Assistance. Mexico.

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 28 lipca 1922 roku. Ordynacja wyborcza do Sejmu. (Dz.U. 1922, nr 66 poz. 590)

Ustawa z dnia 8 lipca 1935 roku. Ordynacja wyborcza do Sejmu. (Dz. U. 1935, nr 47, poz. 319)

Ustawa z dnia 22 września 1946 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Ustawodawczego. (Dz.U. 1946 nr 48 poz. 274)

Ustawa z dnia 1 sierpnia 1952 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. (Dz.U. 1952 nr 35 poz. 246)

Ustawa z dnia 24 października 1956 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. (Dz.U. 1956, nr 47, poz. 210)

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku. Ordynacja do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989-1993. (Dz. U. 1989 nr 19 poz. 102)

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011 nr 21 poz. 112)

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 września 2011 r. w sprawie utworzenia obwodów głosowania na polskich statkach morskich w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 194, poz. 1148)

Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 1 września 2011 r. w sprawie spisu wyborców przebywających za granicą (Dz. U. Nr 186, poz. 1108)

Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 12 września 2011 r. w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej dla obywateli polskich przebywających za granicą (Dz. U. Nr 193, poz. 1145 oraz Dz. U. Nr 194, poz. 1151)

Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 kwietnia 1989 r. w sprawie spisów wyborców dla obwodów głosowania utworzonych za granicą

Zarządzenie nr 12 Ministra Spraw Zagranicznych z 24 maja 1989 r. w sprawie utworzenia za granicą dodatkowych obwodów głosowania w wyborach do Sejmu i Senatu PR

Aneks 1. Wyciąg z aktów prawnych

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Rozdział II. Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela.

Art. 62.

1. Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat.
2. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 . Ordynacja do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Art. 18.

Obwody głosowania na polskich statkach będących w dniu wyborów w podróży tworzą przydzia rad narodowych stopnia podstawowego właściwe dla miejsca siedziby armatora statku – na wniosek armatora zgłoszony nie później niż 5 dnia przed dniem wyborów. Można nie tworzyć obwodu głosowania na statku, którego załoga liczy mniej niż 20 wyborców lub gdy brak jest technicznych możliwości przekazania wyników głosowania. Można utworzyć jeden obwód głosowania dla kilku statków odbywających wspólną podróż W uchwale o utworzeniu obwodów głosowania określa się ich przynależność do okręgów wyborczych właściwych ze względu na siedzibę armatora statków.

Art. 19.

1. Można tworzyć obwody głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą. Obwody głosowania tworzy Minister Spraw Zagranicznych, wyznaczając siedziby obwodowych komisji wyborczych.
2. Obwody głosowania, o których mowa w ust. 1, wchodzi w skład okręgu wyborczego właściwego dla dzielnicy Warszawa- Śródmieście.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

Rozdział 2. Prawa wyborcze

Art. 10.

§ 1. Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) ma:

1) w wyborach do Sejmu i do Senatu oraz w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej – obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat;

§ 2. Nie ma prawa wybierania osoba:

1) pozbawiona praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądu;

2) pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu;

3) ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu.

Art. 11.

§ 1. Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma:

1) w wyborach do Sejmu – obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat;

2) w wyborach do Senatu – obywatel polski mający prawo wybierania w tych wyborach, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat;

3) w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej – obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu.

Rozdział 3. Obwody głosowania

Art. 14.

§ 1. W celu przeprowadzenia wyborów do Sejmu i do Senatu, wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej tworzy się stałe obwody głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą, jeżeli na terenie obwodu przebywa co najmniej 15 wyborców i jeżeli istnieje możliwość przekazania właściwej komisji wyborczej wyników głosowania niezwłocznie po jego zakończeniu.

§ 2. Obwody głosowania, o których mowa w § 1, tworzy, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zagranicznych, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określając ich liczbę oraz siedziby obwodowych komisji wyborczych. W rozporządzeniu tym wskazuje się ponadto co najmniej jedną obwodową komisję wyborczą na obszarze właściwości terytorialnej każdego konsula właściwą dla celów głosowania korespondencyjnego, o którym mowa w art. 62.

§ 3. Obwody głosowania, o których mowa w § 1, wchodzi w skład okręgu wyborczego właściwego dla dzielnicy Śródmieście miasta stołecznego Warszawy.

Art. 15.

§ 1. W celu przeprowadzenia wyborów do Sejmu i do Senatu, wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej oraz wyborów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej tworzy się odrębne obwody głosowania dla wyborców przebywających na polskich statkach morskich, które znajdują się w podróży w okresie obejmującym dzień wyborów, jeżeli przebywa na nich co najmniej 15 wyborców i jeżeli istnieje możliwość przekazania właściwej komisji wyborczej wyników głosowania niezwłocznie po jego zakończeniu.

§ 2. W rozumieniu niniejszego kodeksu polskim statkiem morskim jest statek będący w całości własnością polskiego armatora mającego siedzibę w Rzeczypospolitej Polskiej, podnoszący polską banderę i dowodzony przez polskiego kapitana.

§ 3. Obwody głosowania, o których mowa w § 1, tworzy, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, na wniosek armatora zgłoszony najpóźniej w 30 dniu przed dniem wyborów.

§ 4. Obwody głosowania, o których mowa w § 1, wchodzi w skład okręgu wyborczego właściwego dla siedziby armatora.

Rozdział 5. Spis wyborców

Art. 26.

§ 1. Osoby, którym przysługuje prawo wybierania, wpisuje się do spisu wyborców.

§ 2. Wyborca może być wpisany tylko do jednego spisu wyborców.

Art. 35.

§ 1. Wyborcy przebywający za granicą i posiadający ważne polskie paszporty lub w przypadku obywateli Unii Europejskiej nie będących obywatelami polskimi posiadający ważny paszport lub inny dokument stwierdzający tożsamość wpisywani są do spisu wyborców sporządzanego przez właściwego terytorialnie konsula.

§ 2. Wpisu dokonuje się na podstawie osobistego zgłoszenia wniesionego ustnie, pisemnie, telefonicznie, telegraficznie, telefaksem lub w formie elektronicznej. Zgłoszenie powinno zawierać nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL, oznaczenie miejsca pobytu wyborcy za granicą, numer ważnego polskiego paszportu a także miejsce i datę jego wydania, a w przypadku obywateli Polskich czasowo przebywających za granicą – miejsce wpisania wyborcy do rejestru wyborców. W przypadku obywateli Unii Europejskiej nie będących obywatelami polskimi, zgłoszenie powinno zawierać numer innego ważnego dokumentu stwierdzającego tożsamość, a także miejsce i datę jego wydania. Zgłoszenia można dokonać najpóźniej w 3 dniu przed dniem wyborów.

§ 3. Przepis art. 32 § 1 stosuje się odpowiednio do wyborców przebywających za granicą i posiadających ważne polskie paszporty, z tym że zaświadczenie wydaje konsul, który sporządził spis wyborców.

§ 4. Minister właściwy do spraw zagranicznych, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określi, w drodze rozporządzenia, sposób sporządzania i aktualizacji spisu wyborców, o którym mowa w § 1, a także sposób powiadamiania urzędów gmin o objętych spisem wyborców osobach stale zamieszkałych w kraju i sposób wydawania i ewidencjonowania zaświadczeń o prawie do głosowania, mając na względzie konieczność zapewnienia możliwości weryfikacji danych zawartych w spisie wyborców, bezpieczeństwa wprowadzania i przetwarzania tych danych, ich przekazywania i odbioru oraz zasadę, zgodnie z którą można być wpisanym tylko do jednego spisu wyborców.

§ 5. Na obszarze państw członkowskich Unii Europejskiej oraz państw, na terytorium których można wjechać na podstawie polskiego dowodu osobistego za dokument równorzędny z ważnym polskim paszportem uważa się ważny dowód osobisty Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozdział 7. Głosowanie przez pełnomocnika

Art. 54.

§ 4. Głosowanie za pośrednictwem pełnomocnika jest wyłączone w przypadku głosowania w obwodach głosowania utworzonych (...) za granicą i na polskich statkach morskich (...).

Rozdział 8. Głosowanie korespondencyjne w obwodach głosowania utworzonych za granicą

Art. 62.

Wyborca, o którym mowa w art. 35 § 1, może głosować korespondencyjnie. Informację o możliwości oraz zasadach głosowania korespondencyjnego konsul podaje łącznie z obwieszczeniem, o którym mowa w art. 16 § 3.

Art. 63.

§ 1. Zamiar głosowania korespondencyjnego może być zgłoszony właściwemu terytorialnie konsulowi do 15 dnia przed dniem wyborów.

§ 2. Zgłoszenie, o którym mowa w § 1, może być dokonane ustnie, pisemnie, telegraficznie, telefaksem lub w formie elektronicznej. Zgłoszenie powinno zawierać nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL, oznaczenie miejsca pobytu wyborcy za granicą, numer ważnego polskiego paszportu a także miejsce i datę jego wydania, miejsce wpisania wyborcy do rejestru wyborców – w przypadku obywateli polskich czasowo przebywających za granicą, a także oznaczenie adresu, na który ma być wysłany pakiet wyborczy, o którym mowa w art. 65 § 1. W przypadku obywateli Unii Europejskiej nie będących obywatelami polskimi, zgłoszenie powinno zawierać numer innego ważnego dokumentu stwierdzającego tożsamość, a także miejsce i datę jego wydania.

§ 2a. Na podstawie zgłoszenia, o którym mowa w § 2, konsul wpisuje wyborcę do spisu wyborców właściwego dla obwodowej komisji wyborczej, o której mowa w art. 14 § 2 zdanie drugie. W takim przypadku przepisu art. 35 § 2 nie stosuje się.

§ 3. W przypadku gdy wyborca zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego zaświadczenia, o którym mowa w art. 35 § 3, nie wydaje się po wysłaniu do wyborcy pakietu wyborczego, o którym mowa w art. 65 § 1, chyba że wyborca zwrócił pakiet wyborczy w stanie nienaruszonym.