



KANCELARIA SENATU

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Joanna Granowska
główny specjalista

Reprezentacja diaspory w parlamentach narodowych

I. Uwagi wstępne

Wraz z pogłębianiem się globalizacji intensywne ruchy migracyjne stały się codziennością. Według szacunków Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji na świecie jest 244 miliony migrantów międzynarodowych (czyli 3,3% światowej populacji).

Ciągła mobilność ludzi w obrębie granic narodowych, regionalnych i kontynentalnych przynosi wiele możliwości, ale także i nowe wyzwania. Coraz więcej osób rezyduje poza krajem swojego obywatelstwa.

Przybywa również przedstawiciele kolejnych pokoleń, osób urodzonych za granicą lub mieszkających tam przez wiele lat, lecz nadal posiadających obywatelstwo danego kraju. Rodzi to między innymi pytanie o to, czy i na jakich warunkach obywatele mieszkający poza krajem powinni być uprawnieni do udziału w wyborach w kraju pochodzenia.

Zwolennicy przyznania prawa wyborczego obywatelom, którzy nie zamieszkują na stałe na terytorium kraju pochodzenia, twierdzą, że jest to nieodzowna część uprawnień związanych z obywatelstwem, która niezmiennie przysługuje nawet tym osobom, które przebywają czasowo lub stale poza granicami kraju. W epoce powszechnie dostępnego Internetu i masowych środków przekazu nie ma już żadnego uzasadnienia, aby pozbawiać wyborców za granicą możliwości udziału w wyborach pod pretekstem rzekomego braku orientacji co do sytuacji politycznej w kraju pochodzenia.

Przeciwnicy uczestnictwa obywateli mieszkających za granicą w wyborach krajowych wskazują między innymi na to, że tworzenie zagranicznych obwodów wyborczych łączy się z wysokimi kosztami i poważnym wysiłkiem organizacyjnym. Jest on niezbędny w celu dochowania wszelkich standardów ordynacji wyborczej i zapewnienia odpowiedniej jakości procesu wyborczego. Zwracają również uwagę na to, że nie we wszystkich miejscach na świecie możliwe jest stworzenie warunków niezbędnych do uczciwej konkurencji wyborczej czy też zapobiegania łamaniu prawa wyborczego.

Głosowanie za granicą (*external voting*) jest względnie nową instytucją prawa wyborczego. Najwcześniej pojawiło się w ustawodawstwach Australii (1905 r.), Wielkiej Brytanii (1918 r.), Francji (1946), Portugalii (1976 r.) oraz Danii (1980 r.).

W Europie są państwa, które stwarzają swoim obywatelom za granicą pewne ograniczenia co do możliwości uczestniczenia w wyborach przeprowadzanych w ojczyźnie. Na przykład w Irlandii, której diaspora szacowana jest na około 70-80 milionów ludzi rozsianych po całym świecie (w stosunku do ok. 4,8 miliona populacji w kraju), prawa wyborcze uzależnione są od miejsca stałego pobytu. Obywatele irlandzcy mieszkający za granicą przez ponad 18 miesięcy nie mają już możliwości głosowania w wyborach do Dáil Éireann (izby niższej parlamentu). Brytyjczycy tracą prawo do głosowania po 15 latach pobytu poza Wielką Brytanią. Obywatele niemieccy mieszkający poza granicami mogą oddać swój głos w wyborach, jednak pod warunkiem spełnienia określonych wymogów dotyczących zamieszkiwania na terytorium Republiki Federalnej. W Grecji do tej pory nie udało się zrealizować odpowiedniego przepisu konstytucyjnego (art. 51 ust. 4 konstytucji greckiej), przewidującego uchwalenie ustawy, na mocy której wyborcy przebywający poza granicami kraju, uzyskaliby możliwość udziału w wyborach parlamentarnych.

Na drugim biegunie mamy przykłady państw europejskich, które nie tylko umożliwiają swoim obywatelom przebywającym czasowo lub na stałe za granicą na udział w wyborach, ale także rezerwują określoną pulę miejsc w parlamencie dla reprezentantów diaspory, wybieranych w specjalnych okręgach wyborczych.

Są to: Chorwacja, Francja, Macedonia Północna, Portugalia, Rumunia i Włochy.

II. Państwa europejskie, w których diaspora posiada reprezentację w parlamencie narodowym

Chorwacja

W Chorwacji do jednoizbowego parlamentu – Zgromadzenia Chorwackiego – jest wybieranych na czteroletnią kadencję 151 deputowanych, w tym po 14 deputowanych w 10 okręgach terytorialnych, 3 deputowanych w specjalnym okręgu dla obywateli zamieszkałych za granicą (jedenasty okręg wyborczy) oraz 8 deputowanych w specjalnym okręgu dla mniejszości narodowych (dwunasty okręg wyborczy). Deputowani z okręgów terytorialnych i obywatele mieszkający za granicą wybierani są z zachowaniem zasady proporcjonalnej reprezentacji.

Zarówno czynne, jak i bierne prawo wyborcze przysługuje obywatelom chorwackim, którzy ukończyli 18 lat. Zgodnie z przepisami wyborcy nieposiadający miejsca zamieszkania w Chorwacji są zobowiązani do zarejestrowania w spisie wyborców, aby wziąć udział w wyborach.

Chociaż dokładna liczebność diaspory chorwackiej jest trudna do ustalenia, liczby te są znaczące (około czterech milionów Chorwatów). Szacuje się, że liczba osób pochodzenia chorwackiego mieszkających za granicą jest prawie równa liczbie Chorwatów mieszkających w Chorwacji. Diaspora chorwacka składa się zarówno z osób, które z różnych przyczyn (zwykle ekonomicznych) wyjechały z kraju, jak i z Chorwatów (w przeważającej części z Bośni i Hercegowiny), którzy nigdy nie mieszkali w ojczyźnie.

Reprezentanci diaspory pojawili się w parlamencie po wyborach w 1995 roku. W Chorwacji nie ma żadnych wymogów dotyczących miejsca zamieszkania. Przedstawiciel diaspory nie musi być członkiem jej społeczności i na odwrót, deputowani mieszkający za granicą mogą reprezentować któryś z okręgów wyborczych w kraju.

Specjalny jedenasty okręg wyborczy, który zapewnia wyborcom zamieszkałym poza krajem prawo wyboru trzech przedstawicieli, początkowo gwarantował aż 12 miejsc w parlamencie. Takie rozwiązanie stawiało diasporę na wyraźnie uprzywilejowanej pozycji, a w szczególności faworyzowało jedną z głównych partii: Chorwacką Wspólnotę Demokratyczną (HDZ). W rezultacie dyskusji liczba mandatów dla deputowanych z zagranicy była zredukowana do sześciu, następnie uzależniana od liczby głosów oddanych za granicą, a ostatecznie ustalona na poziomie trzech.

Francja

Parlament francuski jest ciałem dwuizbowym, składającym się z bezpośrednio wybranego Zgromadzenia Narodowego oraz z pośrednio wybranego Senatu.

Wybory 577 deputowanych do Zgromadzenia Narodowego odbywają się w dwóch turach w okręgach jednomandatowych. Senatorowie (348) są wybierani w wyborach powszechnych na sześcioletnią kadencję, przy czym co 3 lata odnawia się połowę składu. Wyboru senatorów dokonuje w każdym departamencie kolegium elektorów składające się z deputowanych, senatorów, radnych regionalnych, radnych okręgów i delegatów rad gmin.

Prawo wybierania przysługuje obywatelom, którzy ukończyli 18 lat. Do Zgromadzenia Narodowego może kandydować osoba, która osiągnęła wiek 18 lat, do Senatu minimalny wymagany wiek to 24 lata.

Francja była jednym z pierwszych państw, które dostrzegły potrzebę zapewnienia reprezentacji diaspory w parlamencie narodowym. Utworzona w 1927 roku Unia Francuzów z Zagranicy domagała się zapewnienia diasporze realnej możliwości korzystania z prawa do głosowania za granicą. W czasie drugiej wojny światowej francuska diaspora odegrała znaczącą rolę w walce o wolność. Fakt ten nie był bez znaczenia po zakończeniu działań wojennych, kiedy to podjęto konkretne działania w celu zapewnienia Francuzom mieszkającym za granicą udziału w życiu publicznym.

Francuzi mieszkający za granicą mają swoich reprezentantów w Senacie już od 1958 roku (12 senatorów). W wyniku nowelizacji Konstytucji w lipcu 2008 roku, obywatele francuscy z zagranicy uzyskali także reprezentację w izbie niższej Parlamentu. Tak więc po raz pierwszy po wyborach parlamentarnych w 2012 roku do 12 senatorów diasporę dołączyło 11 deputowanych diaspory w Zgromadzeniu Narodowym.

W celu umożliwienia Francuzom zamieszkałym poza krajem wyboru deputowanych do Zgromadzenia Narodowego utworzono 11 okręgów wyborczych za granicą. Jedenastu deputowanych – przedstawicieli diaspory – wybieranych jest według tych samych zasad i dysponuje takimi samymi uprawnieniami, jak ich odpowiednicy wybierani na terytorium Francji.

Co do dwunastu senatorów reprezentujących diasporę francuską, po zmianach wprowadzonych przez ustawę o reprezentacji obywateli francuskich za granicą z 2013 roku, wybierani są oni przy zastosowaniu proporcjonalnego systemu wyborczego przez kolegium elektorów (534), składające się z: 443 radnych konsularnych (*conseillers consulaires*), 68 delegatów konsularnych (*délégués consulaires*), wybieranych co 3 lata w celu uzupełnienia i zróżnicowania składu kolegium elektorów, 11 deputowanych reprezentujących diasporę oraz 12 senatorów reprezentujących diasporę. Radni konsularni są wyłaniani przez obywateli mieszkających za granicą w 130 zagranicznych okręgach wyborczych (w liczbie od 1 do 9 radnych w zależności od okręgu), Spomiędzy tego grona 90 jest członkami Zgromadzenia Francuzów z Zagranicy (*L'Assemblée des Français de l'Étranger – AFE*). Radni konsularni ściśle współpracują z ambasadami i konsulatami reprezentującymi Republikę Francuską za granicą.

Obywatele francuscy rezydujący za granicą mogą wziąć udział w wyborach parlamentarnych w kraju swojego zamieszkania, pod warunkiem, że są zarejestrowani w specjalnym rejestrze wyborców. Mają oni możliwość głosowania nie tylko osobiście czy przez pełnomocnika (tak, jak ma to miejsce w kraju), ale także korespondencyjnie lub drogą elektroniczną. Ponadto dwie tury wyborów mają miejsce w odstępie nie jednego, ale dwóch tygodni, aby umożliwić kandydatom podróżowanie w niekiedy bardzo dużych okręgach wyborczych.

Nie ma wymogu, aby parlamentarzyści reprezentujący obywateli francuskich za granicą sami byli częścią diaspory. Większość z nich ma silne więzi osobiste lub rodzinne w określonym regionie świata. Dzięki temu mają dobrą wiedzę na temat konkretnych problemów, z którymi borykają się emigranci.

Macedonia Północna

Zgromadzenie Republiki Macedonii Północnej to jednoizbowy parlament Macedonii Północnej, złożony ze 120-123 deputowanych wybieranych na czteroletnią kadencję. Zgodnie z przepisami macedońskiego Kodeksu wyborczego ostateczna liczba wybranych parlamentarzystów zależy od tego, ilu deputowanych wybierze macedońska diaspora.

Wybory odbywają się w sześciu okręgach wyborczych w kraju, w każdym z nich wyłanianych jest 20 deputowanych. Czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje obywatelom macedońskim, którzy ukończyli 18 lat najpóźniej w dniu wyborów.

Siódmy okręg wyborczy jest przeznaczony dla obywateli Republiki Macedonii Północnej mieszkających za granicą i obejmuje cały świat. Po nowelizacji Kodeksu wyborczego w 2015 roku przyjęto, że w tym okręgu wybiera się maksymalnie trzech dodatkowych posłów. Aby wybór deputowanego z diaspory był ważny, kandydat musi zdobyć nie mniej niż minimalną liczbę głosów, dzięki której w poprzednich wyborach na terenie Macedonii Północnej uzyskano mandat. W wyborach w 2016 roku macedońska diaspora nie wybrała ani jednego deputowanego.

Portugalia

Organem ustawodawczym państwa portugalskiego jest Zgromadzenie Republiki. To parlament jednoizbowy, w skład którego wchodzi 230 deputowanych, wybieranych w wielomandatowych okręgach wyborczych na czteroletnią kadencję. Deputowani są wybierani według systemu proporcjonalnego w dwudziestu dwóch okręgach wyborczych.

Czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje obywatelom, którzy ukończyli 18 lat. Kandydaci są zgłaszani przez partie polityczne.

Od czasu upadku dyktatury w 1974 roku prawa wyborcze obywateli Portugalii mieszkających za granicą zostały znacznie rozbudowane. Uzyskali oni swoją reprezentację w parlamencie już od 1976 roku. W tym celu utworzono dwa okręgi zagraniczne: jeden z nich obejmuje wszystkie kraje europejskie, a drugi resztę świata. Wyborcy za granicą wybierają czterech przedstawicieli, po dwóch członków parlamentu w każdym z tych okręgów.

Przed wyborami do Zgromadzenia Republiki obywatele portugalscy zamieszkali za granicą są automatycznie wpisywani na specjalne listy wyborców. Oprócz możliwości głosowania korespondencyjnego mogą oddać głos osobiście w misjach dyplomatycznych.

Rumunia

Dwuizbowy organ przedstawicielski Rumunii składa się z Izby Deputowanych (330 deputowanych) oraz Senatu (136 senatorów). Wszyscy parlamentarzyści wybierani są na czteroletnią kadencję. 312 członków Izby Deputowanych jest wyłanianych w

wyborach bezpośrednich, a dodatkowo nie więcej niż 18 deputowanych może reprezentować mniejszości narodowe. W wyborach w 2016 roku obowiązujący poprzednio system mieszany został zastąpiony systemem proporcjonalnym z listami zamkniętymi.

Czynne prawo wyborcze przysługuje pełnoletnim obywatelom rumuńskim (ukończone 18 lat). O mandat deputowanego może się ubiegać obywatel, który najpóźniej w dniu wyborów ukończył 23 lata, natomiast o mandat senatora obywatel, który ma ukończone 33 lata.

Szacuje się, że liczba obywateli rumuńskich za granicą wynosi około trzech milionów. Poczynając od 2008 roku (na podstawie ustawy wyborczej 33/2007) umożliwiono Rumunom mieszkającym za granicą wybór swoich przedstawicieli. Do 42 istniejących już okręgów wyborczych dodany został specjalny okręg wyborczy dla społeczności diaspory. Obywatele zamieszkujący poza krajem mogą wybrać czterech deputowanych i dwóch senatorów. Kandydaci do tego okręgu nominowani są przez partie polityczne. Nie mogą kandydować osoby, które mają stałe miejsce zameldowania za granicą (art. 16 ust. 3 konstytucji rumuńskiej).

Wyborcy głosujący za granicą mogą głosować korespondencyjnie lub w specjalnie do tego przeznaczonych miejscach w konsulatach i ambasadach rumuńskich. Nie ma bezwzględnego wymogu wcześniejszej rejestracji na listach diaspory, ponieważ jest to zadanie misji konsularnych. Tym niemniej obywatele rumuńscy zamieszkali za granicą muszą złożyć oświadczenie, że głosują w określonej misji konsularnej i że jest to jedyny głos, który oddają w wyborach.

Włochy

Władza ustawodawcza we Włoszech spoczywa w rękach dwuizbowego parlamentu, na który składa się Izba Deputowanych (630) i Senat (321). Izby dysponują takimi samymi kompetencjami. Parlamentarzyści z obu izb wybierani są na pięcioletnią kadencję. W Senacie, obok 315 senatorów pochodzących z wyborów bezpośrednich, zasiadają także senatorowie dożywotni (obecnie 6) – z urzędu oraz z mianowania. Dla Włochów mieszkających za granicą zarezerwowanych jest 12 mandatów w Izbie Deputowanych i 6 mandatów w Senacie.

Po zmianach w systemie wyborczym od listopada 2017 roku dwie trzecie deputowanych i senatorów wybieranych jest w systemie proporcjonalnym, a jedna trzecia w systemie większościowym (w jednej turze). W okręgu zagranicznym obowiązuje proporcjonalny system z otwartymi listami.

Czynne prawo wyborcze do Izby Deputowanych uzyskuje się w chwili ukończenia 18 lat, a bierne 25 lat, zaś do Senatu osiągając odpowiednio 25 i 40 lat. Wszyscy kandydaci muszą być nominowani przez partie lub grupy polityczne.

Źródłem licznej włoskiej diaspory (około 4 mln obywateli poza granicami, 70 mln osób włoskiego pochodzenia poza Europą) była masowa emigracja z Półwyspu Apenińskiego już od średniowiecza aż do lat 70 ubiegłego wieku. Powody wyjazdów były najczęściej ekonomiczne i społeczne (ubóstwo, bezrobocie i przeludnienie), ale zdarzały się także motywy polityczne (np. przejście władzy przez faszystów). Duża liczebność diaspory rodziła na forum parlamentarnym częste dyskusje i spory na temat praw wyborczych włoskich emigrantów.

W wyniku nowelizacji Konstytucji w 2000 roku przesądzono o utworzeniu okręgu wyborczego „Zagranica” (*circoscrizione Estero*), dzięki któremu zapewniona została odrębna reprezentacja emigrantów. W tym celu przyjęto ustawę nr 459 z 27 grudnia 2001 roku „Przepisy dotyczące prawa głosu obywateli włoskich zamieszkałych za granicą”. Okręg zagraniczny został podzielony na cztery strefy (*repartizioni*). Są to *de facto* cztery

odrębne okręgi parlamentarne: 1) Europa (w tym Federacja Rosyjska i Turcja), 2) Ameryka Południowa, 3) Ameryka Północna i Środkowa oraz 4) Afryka, Azja, Oceania, Antarktyda.

Obywatele włoscy, którzy mieszkają poza terytorium Włoch i są ujęci na listach wyborców w okręgu wyborczym za granicą, oddają swój głos w wyborach do włoskiego parlamentu korespondencyjnie. Wyborcy mogą również podjąć decyzję o głosowaniu we Włoszech osobiście w swojej gminie, informując jednak przedstawicielstwo dyplomatyczne lub konsulatu o woli skorzystania z tej opcji w przewidziany przez prawo sposób i w przepisany terminie.

Znowelizowane w ostatnim czasie prawo wyborcze po raz pierwszy zapewniło możliwość kandydowania w okręgu zagranicznym w jednej z czterech stref przez osoby zamieszkujące w kraju. Jeśli jednak kandydat mieszka za granicą, musi być mieszkańcem tej strefy geograficznej, w której kandyduje.

Istnieją widoczne rozbieżności w liczbie głosów wymaganych do zdobycia mandatu w poszczególnych strefach. Podczas gdy w strefie obejmującej Europę około 2 miliony wyborców wybiera dwóch senatorów, w strefie Afryki, Azji, Oceanii i Antarktydy do wyboru jednego senatora wystarczy 215 tys. głosów wyborców.

III. Wybrane kraje pozaeuropejskie, w których diaspora posiada reprezentację w parlamencie narodowym

Większość społeczności diaspor na świecie, pomimo swojej zróżnicowanej pozycji, liczebności, potencjału mobilizacyjnego i stopnia samoorganizacji, w sposób oczywisty dąży do uzyskania własnej reprezentacji, a co za tym idzie, większych wpływów w systemie decyzyjnym kraju pochodzenia. Rola diaspory jest szczególnie istotna w przypadku państw rozwijających się oraz państw przechodzących transformację z systemów autorytarnych do demokratycznych. W wielu regionach świata jesteśmy świadkami przyjmowania rozwiązań sprzyjających aktywności wyborczej emigrantów na obczyźnie.

W **Algierii** w izbie niższej parlamentu, Narodowym Zgromadzeniu Ludowym, na 462 miejsca 8 mandatów zarezerwowanych jest dla wyborców przebywających za granicą.

W Izbie Deputowanych Republiki **Dominikany** (izba niższa parlamentu), która liczy 190 miejsc, po raz pierwszy w 2016 roku zasiadło 7 przedstawicieli dominikańskiej diaspory.

W Zgromadzeniu Narodowym **Ekwadoru** na 137 miejsc zarezerwowano 6 mandatów dla Ekwadorczyków zamieszkujących za granicą, wybieranych w trzech okręgach wyborczych.

Izba Reprezentantów **Kolumbii** (izba niższa parlamentu) liczy obecnie 172 deputowanych. Konstytucja kolumbijska z 1991 roku przewidywała utworzenie specjalnego okręgu wyborczego dla zapewnienia reprezentacji mniejszości politycznych, etnicznych i obywateli zamieszkałych za granicą. Po powstaniu takiego okręgu, przyznano jedno z pięciu miejsc dla przedstawiciela diaspory. Po raz pierwszy miało to miejsce w wyborach w 2002 roku.

W Zgromadzeniu Republiki **Mozambiku** zasiada ogółem 250 deputowanych. W 2004 roku udało się zrealizować postanowienia konstytucji dotyczące utworzenia dwóch jednomandatowych okręgów wyborczych reprezentujących wyborców w Afryce i Europie. Jednakże decyzję o przeprowadzeniu wyborów za granicą podejmuje Narodowa Komisja Wyborcza (*Comissão Nacional de Eleições*).

W Republice Zielonego Przylądka, która ma długoletnią tradycję emigracji, 6 członków parlamentu (na ogółem 72) reprezentuje wyborców zagranicznych. Zgodnie z postanowieniami konstytucji z 1992 roku, utworzone zostały 3 zagraniczne okręgi wyborcze, w których wybiera się po dwóch reprezentantów: jeden dla Afryki, jeden dla obu Ameryk i jeden dla pozostałych części świata. Zasadę tę zastosowano po raz pierwszy w wyborach w 1996 roku.

W Zgromadzeniu Narodowym **Senegalu** zarezerwowano 15 miejsc dla reprezentantów diaspory (na ogółem 165 miejsc), wybieranych w 8 okręgach zagranicznych.

W **Tunezji** 18 miejsc w Zgromadzeniu Ustawodawczym (na ogółem 217) przeznaczonych jest dla wyborców z zagranicy.

IV. Postulaty dotyczące wprowadzenia reprezentacji diaspory do parlamentów narodowych

W **belgijskiej** Izbie Reprezentantów w poprzednich kadencjach parlamentarnych pojawiały się poselskie propozycje zmiany konstytucji w kierunku utworzenia okręgu wyborczego, zapewniającego reprezentację obywateli za granicą, ale żaden z nich nie uzyskał akceptacji. W projekcie ustawy z 2016 roku autorzy przekonywali, że chociaż funkcjonują przepisy umożliwiające efektywny udział belgijskich obywateli w wyborach parlamentarnych za granicą, to jednak ich reprezentacja polityczna nie wydaje się dostateczna. Jak podano w uzasadnieniu, prawdą jest, że Belgowie mieszkający za granicą nie tworzą jednolitego elektoratu pod względem społecznym, gospodarczym czy kulturowym. Jednak sam fakt, że są ekspatriantami stawia przed nimi szereg problemów o podobnym charakterze. Są to na przykład kwestie związane z podatkami, świadczeniami emerytalnymi, uzyskiwaniem dokumentów urzędowych czy dostępem do informacji. W opinii projektodawców rozwiązywanie tego rodzaju problemów byłoby znacznie łatwiejsze, gdyby Belgowie za granicą byli reprezentowani przez swojego przedstawiciela w parlamencie belgijskim.

W **Szwecji** poszczególni deputowani Partii Umiarkowanej, jednej z ośmiu partii politycznych obecnych w parlamencie, wielokrotnie wnosili o utworzenie specjalnych okręgów wyborczych dla obywateli szwedzkich mieszkających za granicą. Uzasadniali, że reprezentacja polityczna szwedzkiej diaspory wzmocniłaby więzi między obywatelami szwedzkimi w kraju a ich rodakami mieszkającymi za granicą. Ostatnio takiej treści projekt ustawy, opracowany przez Komisję ds. Konstytucyjnych, został złożony w 2017 roku, jednak nie uzyskał wystarczającego poparcia w Riksdagu.

W **Słowenii** różne organizacje reprezentujące diasporeę postulowały wprowadzenie swojego przedstawiciela do parlamentu – jak dotąd bez rezultatu.

W **Polsce** dyskusje na temat utworzenia specjalnego okręgu wyborczego dla obywateli polskich zamieszkałych na stałe poza granicami kraju trwają już od wielu lat. W chwili obecnej wszystkie głosy oddane w obwodach głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą są wliczane do okręgu właściwego dla dzielnicy Śródmieście miasta stołecznego Warszawy.

W październiku 2018 roku grupa senatorów wniosła do Marszałka Senatu projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk senacki nr 985). Autorzy projektu zaproponowali zwiększenie liczby mandatów senatorskich o dwa, z zastrzeżeniem, że senatorowie ci będą wybierani przez obywateli polskich zamieszkałych za granicą oraz zamieszkałe za granicą osoby, których przynależność do narodu polskiego lub pochodzenie polskie zostały stwierdzone zgodnie z ustawą (w szczególności

posiadaczy tzw. Karty Polaka). Wnioskodawcy argumentowali, iż, mając na względzie szczególne zainteresowanie Senatu sprawami Polonii i Polaków za granicą, naturalne wydaje się, że zasiadający w Senacie przedstawiciele Polonii mogliby zadbać o interesy wspólnoty polskiej za granicą, a jednocześnie działać na rzecz wzrostu roli Polski na świecie. W związku z koniecznością przeprowadzenia szerszych konsultacji i przygotowania propozycji szczegółowych rozwiązań legislacyjnych prace nad tym projektem nie zostały do tej pory zakończone.

V. Wybrane kwestie problematyczne związane z funkcjonowaniem systemów reprezentacji diaspory

Podstawowym problemem jest niski poziom partycypacji wyborczej emigrantów. Dla przykładu w wyborach do włoskiego parlamentu w 2008 roku spośród wszystkich zarejestrowanych za granicą wyborców głosowało 40,32% (dla porównania frekwencja w kraju wyniosła w tym czasie 80,5%). W wyborach do rumuńskiej Izby Deputowanych w 2008 roku, frekwencja wśród wyborców za granicą wyniosła około 5% (w kraju około 39%). W wyborach z 2011 roku do Parlamentu Portugalii zaledwie 16,9% wyborców za granicą oddało głos (w kraju 58,1%). Również i w wyborach do francuskiego Zgromadzenia Narodowego w czerwcu 2012 roku zainteresowanie wśród wyborców za granicą było wyraźnie niższe niż w kraju. W drugiej turze frekwencja za granicą wyniosła 20,6%, podczas gdy we Francji odnotowano 57,4%. Wszystko wskazuje na to, że w większości przypadków liczba głosów potrzebnych do zdobycia miejsca w parlamencie pochodząca z okręgów zagranicznych jest znacząco niższa niż liczba głosów w okręgach w kraju.

Kwestia „nadreprezentacji” diaspory bywa częstym tematem sporów w debacie o prawach wyborczych dla emigrantów. Ma ona niebagatelne znaczenie w tych krajach, w których liczebność diaspory jest nieproporcjonalnie wyższa od populacji obywateli mieszkających w kraju, a także w sytuacjach gdy stopień poparcia politycznego dla określonego ugrupowania wśród wyborców z zagranicy różni się znacznie od tego wśród wyborców krajowych.

Takie przypadki mogą wywoływać krytykę związaną z bezpodstawnym uprzywilejowaniem diaspory w systemie politycznym kraju pochodzenia czy też nieproporcjonalnie dużym jej wpływem na politykę wewnętrzną kraju pochodzenia.

Kolejne wątpliwości dotyczą zagadnienia, w jaki sposób można zapewnić, aby kilku wybranych reprezentantów diaspory było w stanie reprezentować interesy zwykle zróżnicowanej i rozproszonej diaspory, mając przy tym na uwadze fakt, iż z reguły mandat parlamentarzysty wymaga reprezentowania interesów całego narodu.

VI. Rezygnacja z reprezentacji diaspory w parlamencie narodowym

Przykładem kraju, gdzie wycofano się z reprezentacji diaspory w parlamencie są Wyspy Cooka.

Wyspy Cooka – samorządne terytorium stowarzyszone Nowej Zelandii – leżą na południu Oceanu Spokojnego, na północny wschód od Nowej Zelandii, między Fidżi i Polinezją Francuską. System wyborczy Wysp Cooka przewidywał w latach 1981-2003 reprezentację obywateli mieszkających za granicą. Przedstawiciel społeczności mieszkającej za granicą zasiadał czterokrotnie w organie ustawodawczym, którym jest 24-osobowy parlament wybierany w wyborach powszechnych na 5-letnią kadencję

(odpowiednio w 1983, 1989, 1994 oraz 1999 roku). Reprezentacja obywateli zagranicznych była związana z rosnącą liczbą emigrantów z Wysp Cooka. Jednocześnie uchwalono dość restrykcyjne przepisy dotyczące możliwości udziału w tym wyborze. Zgodnie z nimi kwalifikujący się do udziału głosowania wyspiarze nie mogli przebywać za granicą dłużej niż trzy lata i planować emigracji na stałe.

Spór na temat tego, czy obywatele wysp Cooka, którzy zdecydowali się zamieszkać poza krajem, powinni mieć pełną reprezentację w krajowej legislaturze, rozgorzał zaraz po ustanowieniu reprezentacji zagranicznej w 1981 roku. Kwestionowano zwłaszcza wysokie koszty takiego rozwiązania. Wydatki związane z wynagrodzeniami, opłatami za przeloty czy też utrzymaniem zespołów urzędników z Wysp Cooka, którzy w związku z organizacją wyborów wizytowali społeczności wyspiarzy rezydujące w Nowej Zelandii i Australii, okazały się nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do liczby zainteresowanych wyborców.

Ponadto dwie główne rywalizujące partie polityczne zorientowały się wkrótce, że ze względu na fakt, iż liczba emigrantów jest wyższa niż liczba mieszkańców wysp, głosy oddane za granicą mogą mieć wpływ na ostateczny wynik wyborów. Z tego względu podejmowały szereg działań w celu przyciągnięcia swoich sympatyków, a zwłaszcza tych przebywających w Nowej Zelandii (czarterowanie samolotów, darmowe przeloty), co budziło poważne kontrowersje.

Z tych względów, pomimo tego, że jeszcze w wyborach powszechnych w marcu 1994 roku około 55% wyborców głosowało za utrzymaniem miejsca dla reprezentanta diaspory, publiczne poparcie dla niego znacząco spadło w ciągu następnych kilku lat. W 2003 roku zdecydowano się zarzucić to rozwiązanie.

VII. Stosunek państw gospodarzy do zagranicznych okręgów wyborczych

Niekiedy *external voting* wymaga skomplikowanych negocjacji z krajami gospodarzami w celu zapewnienia właściwej organizacji wyborów. Zdarza się, że przedstawiciele rządów państw, w obrębie których tworzone są zagraniczne obwody wyborcze, wyrażają poważne obawy dotyczące bezpieczeństwa, stabilności politycznej oraz suwerenności. Ma to szczególnie znaczenie w przypadku krajów, które przyjmują znaczną liczbę uchodźców, pracowników zagranicznych czy cudzoziemskich rezydentów.

Przykładem państwa, którego rząd jest nieprzychylny organizowaniu *external voting* na swoim terytorium, jest Kanada. Zgodnie z ustaloną w lutym 2008 roku polityką rządu, co do zasady odrzucane są prośby innych państw o włączenie Kanady do zagranicznych okręgów wyborczych. W opinii władz kanadyjskich prowadzenie kampanii wyborczych przez obywateli obcych państw wiązałoby się z przenoszeniem wewnętrznych sporów politycznych na terytorium Kanady i mogłoby stanowić zagrożenie dla integracji społecznej oraz dla narodowej tożsamości. Rząd kanadyjski żywi również obawy, że wybrani do obcego zgromadzenia ustawodawczego mieszkańcy Kanady mogliby być tam postrzegani jako reprezentanci wszystkich obywateli.

Kanada stoi zatem konsekwentnie na stanowisku, że jej terytorium nie może być traktowane jako część obcego okręgu wyborczego. Tego rodzaju polityka ma być gwarancją utrzymania suwerenności państwa. Od czasu wdrożenia powyższych zasad doszło na tym tle do zatargów dyplomatycznych między innymi w kontekście wyborów w Tunezji, Francji i Włoszech.

VIII. Uwagi końcowe

Można sformułować ważne argumenty zarówno za, jak i przeciw upodmiotowieniu wyborczemu obywateli przebywających za granicą

Z jednej strony to urzeczywistnienie zasady powszechności wyborów, włączenie diaspory do aktywnego udziału w działaniach na rzecz rozwoju kraju, umożliwienie wpływu na proces decyzyjny i umacnianie więzi emigrantów z krajem pochodzenia.

Z drugiej strony, implikuje to przyznanie prawa obywatelom, którzy zdecydowali (z własnej woli lub nie), aby opuścić swój kraj ojczysty, w tym i takim osobom, które nigdy nie mieszkały w kraju swoich przodków. Uzyskują oni w ten sposób bezpośredni wpływ na skład organów ustawodawczych w kraju pochodzenia, a jednocześnie w niewielkim stopniu ponoszą konsekwencje swoich decyzji wyborczych. Zwraca się również uwagę na fakt, że emigranci posiadający podwójne obywatelstwo dysponują podwójnym prawem do głosowania: zarówno w kraju pochodzenia, jak i w kraju zamieszkania. Pojawia się tu zatem problem podwójnej lojalności i tożsamości.

W państwach, które umożliwiają swoim obywatelom przebywającym czasowo lub na stałe w innych państwach udział w różnego rodzaju wyborach, widoczne są znaczne różnice. Niektóre z nich zezwalają ekspatriantom na udział w wyborach pod warunkiem przyjazdu obywatela do kraju i oddania głosu, zwykle w miejscu wcześniejszego zamieszkania. Znaczna grupa państw organizuje obwody głosowania poza swoimi granicami, bądź w inny sposób umożliwia swoim obywatelom oddanie głosu w kraju ich obecnego pobytu. Wreszcie, są takie kraje, które poszły jeszcze dalej w kierunku wzmocnienia relacji swoich obywateli zamieszkujących za granicą z ojczyzną i zdecydowały się na to, aby zagwarantować diasporze reprezentację polityczną.

Jak się wydaje, współczesną tendencją jest rozszerzanie praw wyborczych na wszystkich pełnoletnich obywateli, niezależnie od miejsca ich pobytu. Jednak decyzja o tym, czy i w jakim zakresie należy stworzyć realną możliwość udziału w wyborach obywateli, mieszkających poza granicami własnego państwa nie jest prosta, o czym świadczą rozmaite i nieustannie zmieniające się rozwiązania oraz ciągle poszukiwanie optymalnego modelu.

Warszawa, październik 2019 r.