Marcin Łukaszewski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Recepcja założeń andorskiej ordynacji wyborczej do polskiego prawa wyborczego. Możliwe konsekwencje dla systemu politycznego Polski.

Księstwo Andory (katal. *Principat d'Andorra*) jest jednym z najmniejszych państw Europy. Zarówno dla politologów, konstytucjonalistów, jak i dla badaczy prawa międzynarodowego, państwo to jest podmiotem bez wątpienia wyjątkowym. Dla tych pierwszych, Andora pozostaje diarchią, tj. podmiotem z dwuosobową głową państwa¹, a dla badaczy prawa międzynarodowego, do 1993 roku była podmiotem o trudnym do zakwalifikowania statusie. Jedni traktowali ją jako terytorium zależne, inni za protektorat Hiszpanii i Francji, a jeszcze inni za suwerenne państwo. Ustalenie statusu stało się łatwiejsze po wydarzeniach z 1993 roku.

Po tym jak parlament, głowa państwa i obywatele zaakceptowali tekst pierwszej w dziejach Księstwa konstytucji, w 1993 roku doszło do zawarcia trójstronnego traktatu, który powszechnie uznawany jest za jeden z kluczowych elementów procesu uznawania Księstwa za suwerenne państwo. Data ta jest istotna również z innego punktu widzenia. To właśnie w 1993 roku przyjęto nową ordynację wyborczą do parlamentu, która w znaczący sposób zmieniała zasady wyboru deputowanych.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest próba wskazania skutków recepcji andorskiej ordynacji wyborczej, na grunt dużo większego państwa, jakim bez wątpienia jest Polska. Autor wskazuje również na instytucje andorskiego prawa wyborczego, których próżno szukać w rozwiązaniach polskiej ordynacji wyborczej.

¹ Głową państwa (oficjalna nazwa to współksiążęta – *coprinceps*) są *ex officio*: prezydent Francji (współksiążę francuski/świecki) i biskup katalońskiej diecezji Seo de Urgel (współksiążę episkopalny).

Parlament andorski (Rada Generalna) ma swój początek w Radzie Terytorialnej (*Consell de la Terra*), utworzonej przez współksiążąt w 1419 roku². Liczba posłów początkowo nie przekraczała 18, ale później wzrosła o 6, stąd parlament zaczęto określać Radą Dwudziestu Czterech³. W jej skład wchodziło 24 posłów wybieranych po 4 z każdej z ówczesnych sześciu jednostek administracyjnych – parafii (*parròquies*).

Należy podkreślić, że prawo wyboru do Rady Terytorialnej początkowo mieli wyłącznie przedstawiciele wyższych klas społecznych (tak zwani *focs*)⁴. W wyniku reformy instytucjonalnej z 1866 roku (*Nova Reforma*), prawa wyborcze rozszerzono na wszystkich mężczyzn, będących głowami andorskich rodzin⁵, a nazwę organu współksiążę episkopalny zmieniono na Radę Generalną Dolin (*Consell General de les Valls*). Nazwa ta funkcjonowała do lat 90. XX wieku. Podczas II wojny światowej postanowienia reformy zawieszono.

Kolejne zmiany polityczne miały miejsce w II połowie XX wieku. Pierwszym przejawem demokratyzacji ustroju andorskiego było przyznanie czynnego prawa wyborczego kobietom w 1970 roku. Bierne prawo wyborcze zostało przyznane trzy lata później, z kolei formalną równość kobiet i mężczyzn wobec prawa, potwierdzono dopiero w 1975 roku, co umożliwiło objęcie mandatu przez pierwszą parlamentarzystkę w 1984 roku⁶. Drugim krokiem było stopniowe obniżanie cenzusu wieku (od 1971 roku – 21 lat, a od 1985 roku – 18 lat)⁷. W tym kontekście warto wspomnieć, że obecnie (1 marca 2013 r.) Andora jest państwem z najwyższym wskaźnikiem kobiet w parlamencie, wśród państw europejskich (14 parlamentarzystek, czyli 50%), a wyższy wskaźnik posiada jedynie Rwanda (56,3%)⁸.

² Rada Ziemi została powołana jako reprezentacja Andory (tj. ziemi), a nie jej mieszkańców. L. A. Fernsworth, *Andorra: The Passing of Europe's Last Feudal State*, "Foreign Affairs" 1934, Vol. 12, No. 2, s. 336.

³ P. Osóbka, *Parlamenti Andory, Liechtensteinu, Monako i San Marino*, Warszawa 2007, s. 12.

⁴ Zob. szerzej: P. Osóbka, *Andorskie doświadczenia, czyli o pokojowym rozwiązywaniu konfliktów politycznych*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2009, tom IX, s. 186.

⁵ J. Becat i Rajaut, *Emergencia i reconeixement d'Andorra com a Estat*, „Treballs de la Societat Catalana de Geografia” 1996, no. 41, vol. XI, s. 265-266.

⁶ Merce Borell Bertran objęła swój mandat w wyniku wyborów uzupełniających. *First Woman Takes Her Seat In the Parliament of Andorra*, „The New York Times” 1984, nr z 28.10.1984 r.

⁷ P. Osóbka, *Andorskie doświadczenia, czyli o pokojowym...*, op. cit., s. 188.

⁸ Inter-Parliamentary Union, *Women in national parliaments*, www.ipu.org/wmn-e/classif.htm, data dostępu 01.03.2013.

Przez kilka miesięcy ten wskaźnik był wyższy (53,5%), ze względu na zrezygnowanie z mandatu posła (12.05.2011 r.), który przyjął tękę ministra finansów - Jordi Cinca Mateos. Utracił wówczas swój mandat na rzecz Silvii Calvó Armengol. Jednak w połowie października 2011 roku, Montserrat Gil Torné zrezy-

Do drugiej połowy XX wieku, Księstwo składało się z sześciu parafii⁹. Jednak w połowie 1978 roku, wobec znacznego wzrostu liczby mieszkańców parafii stołecznej i braku proporcjonalnej reprezentacji tej ludności w parlamencie, stali przedstawiciele współkisiążąt wydali zgodę na powołanie do życia siódmej parafii. Parafię Andorra (la Vella) podzielono na dwie nierówne części, z których większej nadano nazwę Escaldes-Engordany, przydzielając jej pełne prawa nowej jednostki podziału terytorialnego. Oznaczało to konieczność rozbudowy składu parlamentu - liczba deputowanych do Rady Generalnej wzrosła z 24 do 28. W 1987 roku i dwa lata później, doszło do zmian przepisów ordynacji wyborczej z 1866 roku¹⁰. Kolejne prawo wyborcze zostało przyjęte w 1993 roku. Zmieniało ono w sposób znaczący parlamentarny system wyborczy.

Do 1993 roku system wyborczy opierał się na założeniu, że niezależnie od liczby głosujących, każda parafia była reprezentowana przez czterech posłów. System ten prowadził do patologicznej sytuacji, w której w grudniu 1985 roku, czterech posłów z Ordino reprezentowało tylko 262 wyborców-mieszkańców tej parafii (z populacji parafii liczącej 982 osoby), a taka sama liczba deputowanych była wybierana z parafii stołecznej przez 1645 (z populacji parafii liczącej 17201 mieszkańców) wyborców (por. Tabela 1). Stąd jeden parlamentarzysta w Ordino reprezentował średnio 65 wyborców, a w parafii stołecznej 411 wyborców. Rada Europy dostrzegając taką niesprawiedliwość wskazywała, że system oparty na wyborach wyłącznie w oparciu o parafie, nie zapewnia adekwatnej reprezentacji Andorczyków¹¹. Odpowiednie zmiany zostały wprowadzone do ordynacji wyborczej wraz z przyjęciem pierwszej w dziejach Andory konstytucji. Osobnym problemem, pozostawała (i nadal pozostaje) kwestia niewielkiej partycypacji w wyborach ludności zamieszkującej Księstwo, która była (i nadal jest, choć z roku na rok w mniejszym zakresie) spowodowana stosunkowo niewielką grupą mieszkańców posiadających andorskie obywatelstwo (por. Tabela 1).

gnowała z miejsca w parlamencie, w efekcie czego mandat otrzymał Pere Obiols Mogio i stosunek kobiet do mężczyzn w andorskim parlamencie wrócił do 50:50. Consell General Principat d'Andorra, *VI Legislatura* 2011-2015 – *Consellers generals* 2011-2015, www.consellgeneral.ad/micg/webconsell.nsf/0/D43E23E62C7E5FA8C125787E003B0509, data dostępu 20.02.2013.

⁹ Andorra (la Vella), Canillo, Encamp, La Massana, Ordino oraz Sant Julià de Lòria.

¹⁰ Llei per la qual es modifica el Decret de reforma del 22 d'abril del 1866, modificació d'algunes normes en matèria electoral, de 10-10-89, núm. 24, 20.10.1989, BOPA.

¹¹ Por. *Report on the situation in Andorra*, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. 6146, 16/11/1989, pkt 99, s. 29-30 i pkt 8, s. 2.

Tabela 1. Liczba ludności w parafiach Księstwa Andory i liczba osób uprawnionych do głosowania w wyborach parlamentarnych w latach 1977-2011.

Daty wyborów parlamentarnych	LICZBA LUDNOŚCI W POSZCZEGÓLNYCH PARAFIACH (w tys.)							RAZEM (Andora, w tys.)	LICZBA OSÓB UPRAWNIANYCH DO GŁOSOWANIA (w tys.)	% UPRAWNIANYCH DO GŁOSOWANIA W STOSUNKU DO LICZBY LUDNOŚCI
	Canillo	Encamp	Ordino	La Massana	Andorra la Vella	Sant Julià de Lòria	Escaldes-Engordany			
1977	0,6	3,0	0,5	1,5	11,4	3,3	7,9	28,1	brak d.	brak d.
1979	0,7	3,8	0,6	1,9	12,3	3,7	8,3	31,3	brak d.	brak d.
1981	0,8	4,2	0,8	2,5	14,8	4,4	10,4	37,8	3,6	9,64 %
1985	1,1	5,3	1,0	3,0	17,2	5,2	11,8	44,6	5,3	11,82 %
1989	1,3	7,1	1,3	3,9	19,0	6,0	12,3	50,9	7,2	14,09 %
1992	2,2	9,7	1,7	5,3	22,4	7,2	13,2	61,6	8,6	13,94 %
1993	2,3	10,2	1,7	5,5	22,8	7,4	15,2	65,2	9,7	14,83 %
1997	2,6	10,2	2,1	5,9	21,6	7,6	15,6	65,3	10,1	16,59 %
2001	3,0	10,6	2,4	6,4	20,8	7,6	15,5	66,3	13,3	20,11 %
2005	4,6	13,2	3,3	8,5	23,6	9,2	16,1	78,5	16,0	20,39 %
2009	5,9	14,3	4,2	9,8	23,4	9,7	16,9	84,1	20,3	24,14 %
2011	4,8	13,5	4,3	9,7	22,2	9,1	14,4	78,1	21,9	27,97 %

Źródło: opracowanie własne w oparciu o kompilację wielu źródeł. Najważniejsze: Govern d'Andorra, *Departament d'Estadística*, www.estadistica.ad, data dostępu 12.02.2013; Govern d'Andorra, *Eleccions Generals*, www.eleccions.ad/, data dostępu 13.02.2013.; A. Mickoleit, *Andorra*, [w:] D. Nohlen, P. Stöver (red.), *Elections in Europe. a Data Handbook*, Baden-Baden 2010, s. 160.

Obowiązujący system wyborczy jest wyrazem konsensusu między tradycyjnymi, opowiadającymi się za pozostawieniem starego systemu, a ruchem parapolitycznym *Equipe de rénovation* (wspieranym przez Radę Europy), który

opowiadał się za niesprecyzowanym bliżej, systemem połączenia systemu reprezentacji parafialnej i systemu reprezentacji ogólnokrajowej¹².

Pojawienie się partii politycznych na andorskiej scenie politycznej, było związane z przyjęciem Konstytucji i odpowiedniej ustawy kwalifikowanej w tym samym roku. Ustrój wewnętrzny partii politycznych w Księstwie jest określony również przez ustawę kwalifikowaną o finansowaniu wyborów, z 15 grudnia 2000 roku (*Llei qualificada de finançament electoral, de 15-12-2000*) znowelizowaną pięć lat później¹³. W ustawach tych, zapisano m.in. instytucję pełnomocnika finansowego (*administrador electoral*), uregulowano kwestię subwencji państwowych, zapisano limit przepływu funduszy na wydatki wyborcze, a także obowiązek utrzymania indywidualnych kont bankowych kandydatów, przeznaczonych na wydatki związane z wyborami. Rada (Komisja) Wyborcza została zobowiązana do współpracy (w sprawach finansowania procesu wyborczego) z Trybunałem Obrachunkowym (*Tribunal de Comptes*), który przedstawia parlamentowi odpowiednie sprawozdania.

Aktem regulującym przebieg wyborów parlamentarnych w Andorze, poza Konstytucją Księstwa, jest ustawa kwalifikowana o systemie wyborczym i referendum z 3 września 1993 roku (*Llei qualificada del règim electoral i del referèndum, de 3-9-93*), kilkakrotnie później nowelizowana¹⁴:

- w 1999 roku – ustawa zmieniała dwa artykuły (art. 6.1 i 7.1) pierwotnej wersji ustawy i dotyczyła doprecyzowania zapisów, związanych ze spisem wyborców¹⁵;
- w 2000 roku – ustawa regulowała pozycję Rady (Komisji) Wyborczej (*Junta Electoral*), jako organu odpowiedzialnego za sprawne i bezstronne przeprowadzenie wyborów i referendum; uregulowano również możliwość głosowania przez depozyt sądowy i złożenia odwołania od decyzji Rady (Komisji) do Izby Administracyjnej Wyższego Sądu Sprawiedliwości (*Sala administrativa del Tribunal Superior de Justícia*); ustawa wskazywała rów-

¹² *Ibidem*, s. 29-30.

¹³ Llei 5/2005, del 21 de febrer, qualificada de modificació de l'article 1 i de l'article 11 de la Llei qualificada de finançament electoral, núm. 025, 23.03.2005, BOPA.

¹⁴ *Principality of Andorra – Andorra Early Parliamentary Elections, 3 April 2011, OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, 21-23 March 2011, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 30 March 2011*, s. 4; M. Łukaszewski, *Prawo wyborcze wybranych państw karłowatych*, [w:] A. Stelmach (red.), *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, Poznań 2010, s. 253.

¹⁵ Llei qualificada de modificació dels articles 6.1 i 7.1 de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum, de 26-11-99, núm. 76, 22.12.1999, BOPA.

nież, że w okręgach parafialnych listy wyborcze muszą zawierać przynajmniej dwóch kandydatów na posłów i trzech kandydatów na ich zastępców¹⁶;

- w 2005 roku – uchylono rozdział szósty ustawy, przyjmując jednocześnie zmiany w kodeksie karnym regulujące przestępstwa wyborcze¹⁷;
- w 2007 roku – ustawa została uchwalona w związku ze stale zwiększającą się liczbą ludności w Księstwie (por. tabela 1) i miała stanowić ujednoliconą wersję przyjętych do tego roku zmian; doprecyzowano przepisy dotyczące kwestii technicznych (spis wyborców, listy wyborcze, głosowanie za pomocą depozytu sądowego), zapisano regulacje, jakie muszą znaleźć się w dekrete rozwiązującym parlament oraz zlikwidowano ograniczenia w wykonywaniu pełni praw wyborczych przez obywateli, którzy nabyli obywatelstwo poprzez małżeństwo z obywatelem Księstwa;
- w 2008 roku – zmieniono jedynie brzmienie art. 62 ordynacji, który dotyczy przydzielania mandatów w wyborach lokalnych.

Wybory parlamentarne odbywają się zgodnie z zasadami powszechności, równości, wolności, bezpośredniości i tajności aktu głosowania¹⁸. O ile kwestie czterech ostatnich zasad nie budzą kontrowersji, o tyle respektowanie zasady powszechności może budzić wątpliwości. Wynika to z wyjątkowej, jak na państwo europejskie, struktury społeczeństwa andorskiego, które w większości składa się z cudzoziemców, nieposiadających praw wyborczych, co oznacza, że o funkcjonowaniu państwa decyduje mniejszość jego mieszkańców (por. Tabela 1)¹⁹. Obecnie czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje Andorczykom, którzy ukończyli osiemnasty rok życia.

Z głosowania wyłączone są jedynie osoby, którym takie prawo zostało zawieszane na mocy prawomocnego orzeczenia sądu. Ustawa przewiduje również

¹⁶ Llei de modificació de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum, de 15-12-2000, núm. 02, 05.01.2001, BOPA.

¹⁷ Llei 5/2005, del 21 de febrer, qualificada de modificació de l'article 1 i de l'article 11 de la Llei qualificada de finançament electoral, núm. 025, 23.03.2005, BOPA; Llei 9/2005, del 21 de febrer, qualificada del Codi penal, núm. 025, 23.03.2005, BOPA, art. 326-334.

¹⁸ Llei 28/2007, del 22 de novembre, qualificada de modificació de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum, núm. 107, 19.12.2007, BOPA, art. 1, 15 i 16.

¹⁹ M. Mateu, F. Luchaire, *La Principauté d'Andorre*, Paris 1999, s. 40; A. Mickoleit, *Andorra*, [w:] D. Nohlen, P. Stöver (red.), *Elections in Europe. A Data Handbook*, Baden-Baden 2010, s. 153; Govern d'Andorra, *Eleccions General – 3 Abril 2011*, www.eleccions.ad/EG_2011/index.htm, data dostępu 13.02.2013.

sytuację, w której w związku z wykonywaniem swojej funkcji publicznej, nie przysługuje bierne prawo wyborcze (sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, członkowie Wysokiej Rady Sądownictwa, członkowie Komisji Wyborczej oraz sędziowie i członkowie Prokuratury Generalnej). Również osoby osadzone w więzieniu na mocy prawomocnego orzeczenia sądu, nie mogą w wyborach przedstawiać swoich kandydatur (ale tylko na okres osadzenia w więzieniu). Bierne prawo wyborcze nie przysługuje również posłom i ministrom, którzy chcą wystartować w wyborach samorządowych i analogicznie radnym, którzy chcą wystartować w wyborach parlamentarnych, póki nie przedstawia pisemnej rezygnacji z pełnionej funkcji (gdyby doszło do sytuacji, w której wybory parlamentarne i samorządowe odbywają się w tym samym dniu, kandydat musi wybrać, w których wyborach będzie przysługiwało mu bierne prawo wyborcze).

Rada Generalna składa się obecnie z 28 posłów, choć Konstytucja dopuszcza możliwość rozszerzenia składu parlamentu (maksymalnie 42 posłów), jednak w każdym przypadku liczba posłów wybieranych z okręgów parafialnych i z listy ogólnokrajowej musi być równa²⁰. Zrezygnowano z systemu, w którym niezależnie od liczby głosujących każda parafia miała po czterech reprezentantów w parlamencie. Obecnie połowa deputowanych jest wybierana spośród siedmiu parafii (po dwóch posłów z każdej). Pozostałych 14 posłów Andorczycy wybierają w głosowaniu na listę ogólnokrajową²¹. W przypadku list parafialnych, zastosowano ordynację większościową, z kolei w przypadku list ogólnokrajowych, wykorzystuje się ordynację proporcjonalną, a mandaty dzielone są zgodnie z metodą największych reszt²². System ten polega na utworzeniu ilorazu wyborczego (liczbę ważnie oddanych głosów dzieli się przez liczbę mandatów, tj. 14), a następnie liczbę ważnie oddanych głosów na daną listę, dzieli się przez iloraz wyborczy, dzięki czemu uzyskuje się liczbę mandatów przypadających na daną listę.

Tryb objęcia mandatu posła (tj. poprzez listę parafialną lub ogólnokrajową) nie oznacza, że posłowie nie są równi w prawach i obowiązkach. Konstytucja i regulamin parlamentu, podkreślając ich równość, przyznają posłom immunitet materialny i formalny. Poza zwolnieniem z odpowiedzialności za wypowiedzi w związku z pełnioną funkcją, Konstytucja nie pozwala na pozbawianie wolności

²⁰ Taka zmiana jest możliwa poprzez zmianę ordynacji wyborczej.

²¹ W związku z tym, w każdym lokalu wyborczym znajdują się dwie urny wyborcze.

²² Zob. szerzej: P. Osóbka, *Parlamente Andory, Liechtensteinu...*, op. cit., s. 33.

deputowanych, za wyjątkiem zatrzymania na gorącym uczynku²³. W ustawie zasadniczej i regulaminie izby przewidziano również okoliczności utraty mandatu²⁴.

Tabela 2. Frekwencja wyborcza w wyborach parlamentarnych i lokalnych w Andorze w latach 1992-2013.

ROK	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Wybory parlamentarne (%)	82,4	81,0				81,6	
Wybory lokalne (%)				77,7			
ROK	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Wybory parlamentarne (%)			81,6				80,4
Wybory lokalne (%)	77,8				78,1		
ROK	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Wybory parlamentarne (%)				75,3		74,1	
Wybory lokalne (%)		72,3*				64,8	

* – dane wyłącznie na podstawie źródła internetowego: MónDivers. Diari digital sobre nacions sense estat, drets humans i conflictes, *PLA i PS consoliden els seus feus a les eleccions comunals d'Andorra*, www.mondivers.cat/spip.php?article868, data dostępu 13.02.2013.

Źródło: opracowanie własne w oparciu o: Govern d'Andorra, *Eleccions Generals/Comunals*, www.eleccions.ad/, data dostępu 13.02.2013.; A. Mickoleit, *Andorra*, [w:] D. Nohlen, P. Stöver (red.), *Elections in Europe. a Data Handbook*, Baden-Baden 2010, s. 160.

Do wyborów dochodzi między trzydziestym a czterdziestym dniem po rozwiązaniu Rady Generalnej. Nadzór nad ich przebiegiem sprawuje Komisja Wy-

²³ Odpowiadają wówczas przed sądem pierwszej instancji w sprawach o poważniejsze przestępstwa karne (*Tribunal de Corts*), który decyduje o zatrzymaniu i oskarżeniu deputowanego. Sprawa jest później rozpoznawana przez Wyższy Sąd Sprawiedliwości (*Tribunal Superior de Justicia*). P. Uziębło, *Zarys pozycji ustrojowej legislatywy i egzekutywy w świetle konstytucji Księstwa Andory z 28 kwietnia 1993 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2000, tom VII, s. 595; P. Osóbka, *Parlamenty Andory...*, op. cit., s. 37.

²⁴ Poza oczywistymi okolicznościami, takimi jak: śmierć, rozwiązanie Rady Generalnej czy też rezygnacja, do przyczyn zalicza się również prawomocne orzeczenia sądu wydawane w związku z popełnionym przestępstwem, konstytucyjnym zakazem łączenia stanowisk (zasada *incompatibilitas*) lub niezdolnością do sprawowania urzędu.

borcza (*Junta Electoral*)²⁵. Kandydaci mają prawo do prowadzenia kampanii wyborczej, która trwa nie mniej niż 10 kalendarzowych dni, ale nie więcej niż 15 dni²⁶. Dokładny okres trwania kampanii wyborczej określa rząd. W trakcie kampanii wyborczej kandydaci mogą rozwieszać plakaty wyborcze, w miejscach wskazanych przez rady parafialne (miejsce na plakat danego kandydata jest wybierane w drodze losowania, a każdemu z kandydatów zapewnia się identyczną powierzchnię). Rząd jest zobowiązany do wysyłania pocztą informacji o kandydatach na posłów lub radnych. Kandydaci mają prawo do emisji bezpłatnych spotów wyborczych w publicznych środkach społecznego komunikowania się.

Głosowanie odbywa się zawsze w niedzielę. Pomimo nie stosowania przez ustawodawcę tzw. przymusu wyborczego, frekwencja wyborcza w wyborach parlamentarnych należy do najwyższych w Europie, choć w ostatnich kilku latach dostrzegalna jest minimalna tendencja spadkowa: w 2001 roku frekwencja wyniosła 81,6%, w 2005 r. – 80,4%, w 2009 r. – 75,3%, a w 2011 r. – 74,12%. Relatywnie wysokiej frekwencji wyborczej sprzyja tradycja, ale też i prawo pozwalające na skorzystanie z czasu wolnego w pracy (2 godziny), dzięki któremu można oddać głos oraz specjalny tryb oddawania głosów (tzw. depozyt sądowy). Lokale wyborcze są otwarte w godzinach 9:00-19:00²⁷.

Poza „normalnym” trybem głosowania, polegającym na osobistym stawieniu się w lokalu wyborczym i wrzuceniu kart wyborczych (jedna karta zawiera nazwiska kandydatów z listy ogólnokrajowej a druga z listy parafialnej) do urny, andorska ustawa wyborcza przewiduje dodatkowy dla osób, które nie będą mogły pojawić się w dniu głosowania w lokalu wyborczym²⁸. Tak zwane głosowanie przez depozyt sądowy (*vot per dipòsit judicial*), polega na złożeniu kart wyborczych w odpowiednim lokalu wyborczym przed dniem wyborów²⁹. Głosowanie w tym trybie jest ważne wyłącznie, jeżeli karty do głosowania zostaną dostarczone do sądu pierwszej instancji (*Batllia*) pomiędzy pierwszym dniem kampanii wyborczej

²⁵ Organ ten składa się z sześciu członków. Llei 28/2007, del 22 de novembre, qualificada de modificació de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum, núm. 107, 19.12.2007, BOPA, art. 27 ust. 2.

²⁶ Llei 28/2007, del 22 de novembre, qualificada de modificació de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum, núm. 107, 19.12.2007, BOPA, art. 29-31.

²⁷ R. López Pintor, M. Gratschew, *Voter Turnout since 1945. A Global Report*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Halmstad 2002, s. 126.; Govern d'Andorra, *Eleccions Generals 3 abril 2011*, www.eleccions.ad/EG_2011/index.htm, data dostępu 30.01.2013.

²⁸ Llei 28/2007, del 22 de novembre, qualificada de modificació de la Llei..., op. cit., art. 32, 33 i 38.

²⁹ *Ibidem*, art. 33.

a godziną 13:00 w dzień poprzedzający wybory³⁰. Wyborcy korzystający z tego trybu są zobowiązani do wykonania swego prawa osobiście. Karty do głosowania pobierane są w siedzibie władz lokalnych. Sąd pierwszej instancji sprawuje pieczę (stąd w nazwie trybu słowo *depozyt*) nad tymi kartami wyborczymi, które w dniu wyborów są wrzucane do urn³¹. Nie ma możliwości przekazania głosu jakiegokolwiek innej osobie.

Z tego trybu korzysta około 30% uprawnionych do głosowania³², co pozwala na osiągnięcie wysokiego wskaźnika frekwencji (por. Tabela 2). Równolegle do głosowania poprzez depozyt sądowy, ordynacja wyborcza przewiduje możliwość oddania głosu we własnym domu. Wówczas do wyborcy udaje się sędzia wraz z sekretarzem i urną. W tym trybie swój głos może oddać osadzony w więzieniu i chory w szpitalu³³. Nie podlega wątpliwości, że taki tryb dużo łatwiej można zorganizować w państwie o niewielkiej powierzchni, jakim bez wątpienia jest Andora.

Poza specyficznym trybem oddawania głosu przez obywateli Andory, w Księstwie mamy do czynienia z dość wyjątkową sytuacją, w której konstytucja wymaga od ustawodawcy specjalnej (wyższej niż w stosunku do ustaw „zwykłych” a nawet ustaw kwalifikowanych³⁴) większości dla przyjęcia ordynacji wyborczej. Zgodnie z art. 57 ust. 3 Konstytucji Księstwa, wszystkie ustawy kwalifikowane wymagają od deputowanych przyjęcia tej ustawy większością bezwzględną (takie ustawy dotyczą m. in. obywatelstwa, pozycji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego i Wysokiej Rady Sądownictwa). Jednak dla parlamentarnej akceptacji ustawy regulującej wybory, referenda, pozycję i kompetencje władz lokalnych andorska ustawa zasadnicza wymaga nie tylko większości absolutnej, ale dodatkowo nakłada obowiązek przyjęcia ustawy przez większość absolutną posłów wybranych z listy parafialnych i większość absolutną posłów wybranych z listy ogólnokrajowej. Zapis ten

³⁰ Diari d'Andorra, *El vot per dipòsit judicial s'obre aquest dissabte*, www.diariandorra.ad/index.php?option=com_k2&view=item&id=16241, data dostępu 15.02.2013.

³¹ Ordynacja dość nieprecyzyjnie wskazuje moment wrzucenia kart z głosami oddanymi w trybie depozytu sądowego do odpowiedniej urny wyborczej (*Aquests vots són introduïts a l'urna a l'iniciar-se la jornada electoral*), ale można domniemywać, że odbywa się to w pierwszej minucie otwarcia lokalów wyborczych. Llei 28/2007, del 22 de novembre, qualificada de modificació de la Llei..., *op. cit.*, art. 33 ust. 4.

³² *Principality of Andorra – Andorra Early...*, *op. cit.*, s. 5.

³³ *Ibidem*.

³⁴ W Andorze mamy do czynienia z ustawami „zwykłymi” (*Lleis*) i ustawami kwalifikowanymi (*Llei qualificada*). Te ostatnie wymagają do przyjęcia większości bezwzględnej, a ustawy zwykłe większości zwykłej.

w sposób wyraźny podkreśla wagę ordynacji wyborczej pośród innych ustaw ustrojowych Księstwa.

Parafialne listy wyborcze, w związku z tym, że z każdego okręgu parafialnego wybieranych jest dwóch deputowanych, muszą posiadać co najmniej 2 nazwiska kandydatów na posłów, ale też i 3 nazwiska ich zastępców. Z kolei listy ogólnokrajowe, muszą składać się przynajmniej z 14 kandydatów (analogicznie do list parafialnych: tutaj wybieranych jest 14 deputowanych) wraz z nazwiskami 3 zastępców. Jedno nazwisko może znajdować się tylko na jednej liście wyborczej (bez względu na charakter listy czy fakt posiadania statusu kandydata albo zastępcy).

Rozwiązaniem specyficznym i nie znajdującym naśladowania w wielu europejskich demokracjach, jest określenie instytucji odpowiedzialnej za podanie oficjalnych wyników wyborów parlamentarnych, którą w Andorze jest szef rządu. Analogicznie premier postępuje z wynikami referendum³⁵.

Po przeprowadzonych wyborach i ogłoszeniu wyniku głosowania, zwoływane jest pierwsze posiedzenie Rady Generalnej. Na tym pierwszym, które odbywa się piętnaście dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów, deputowani składają przysięgę (*jura*) lub przyrzeczenie (*promet*). Pierwszemu posiedzeniu przewodniczy najstarszy wiekiem poseł z parafii Canillo. Jego podstawowym zadaniem jest doprowadzenie do wyboru Syndykatury³⁶.

Nie ulega wątpliwości, że istotną sprawę w systemie politycznym demokratycznego państwa odgrywają wolne wybory. Jednym z podstawowych problemów, z którym andorscy decydenci polityczni muszą się uporać, jest bez wątpienia pozbawienie praw politycznych większości mieszkańców Księstwa. *Status quo* może uzasadniać pojawiające się oskarżenia kierowane w stronę Andorczyków o oligarchizację życia politycznego poprzez pozostawienie prawa wyboru parlamentarzystów i radnych w rękach bardzo ograniczonej grupy, tj. jedynie co czwartego (a do niedawna co trzeciego) mieszkańca Księstwa.

Podsumowując, należy stwierdzić, że determinantem w tworzeniu systemów wyborczych w Andorze było połączenie dwóch kwestii: postulatu stabilizacji

³⁵ Llei 28/2007, del 22 de novembre, qualificada de modificació de la Llei..., *op. cit.*, art. 45.

³⁶ Syndykatura (*Sindicatura*) jest to najważniejszy organ wewnętrzny Rady Generalnej. Owo prezydium składa się z syndyka generalnego (*Sindic General*), subsyndyka generalnego (*Subsindic General*) i dwóch sekretarzy (*Secretari de la Sindicatura*). Do podstawowych zadań Syndykatury zaliczyć należy kierowanie i koordynowanie prac parlamentu, realizowanie jego budżetu, a w szczególności czuwanie nad przestrzeganiem regulaminu izby. Członków Syndykatury wybierają posłowie.; P. Osóbka, *Parlamenty Andory, Liechtensteinu...*, *op. cit.*, s. 42.

systemu politycznego, przy jednoczesnym zabezpieczeniu interesów części składowych Księstwa (parafii Andory). Te ostatnie są zabezpieczone m.in. przez bardzo wyjątkowy sposób liczenia głosów w Radzie Generalnej, podczas głosowania nad nowelizacją ordynacji wyborczej. Warto również stwierdzić, że na korektę niesprawnego systemu wyborczego i ostateczny jego kształt, wpływ miał pozaparlamentarny podmiot zewnętrzny (tj. Rada Europy).

Przyjęcie rozwiązań andorskiej ordynacji wyborczej, tak krytykowanej za nieproporcjonalność, spowodowałoby, że okręgi wyborcze oparte na granicach polskich województw miałyby w dyspozycji po 28 mandatów (plus 12 mandatów wolnych). Te wolne mandaty mogłyby być przydzielone województwom z największą liczbą ludności lub w całości przekazane na rzecz wyborców głosujących za granicą³⁷. To pierwsze rozwiązanie powodowałoby jednak podobną jak w przypadku Andory nierówność, gdyż 12 posłów byłoby wybieranych z okręgu zamieszkanego przez niewiele ponad milion obywateli (województwo lubuskie), w porównaniu z pięciokrotnie większym okręgiem (województwo mazowieckie)³⁸. Z kolei przyjęcie drugiego rozwiązania wydaje się być dobrym pomysłem, w szczególności w związku z postępującą emigracją Polaków.

Akceptacja andorskiego rozwiązania z 1993 roku spowodowałoby, że liczba mandatów wybieranych z okręgów-województw lubuskiego, jak i mazowieckiego, byłaby nadal równa (po 14), natomiast pozostałe 236 mandatów (połowa z 460 plus 6 mandatów, które zostały z podziału mandatów na „listy wojewódzkie”) byłoby wybierane z jednej listy ogólnokrajowej. Przyjęcie tej instytucji nie byłoby dla polskiego systemu politycznego żadnym *novum*: do 2001 roku funkcjonowała w systemie wyborczym tzw. lista ogólnopolska (zwana także listą krajową lub listą państwową).

Systemowe przyjęcie modelu andorskiego oznaczałoby konieczność zmiany również systemu wyborczego, gdyż o ile głosy z listy ogólnokrajowej dzielone byłyby zgodnie z ordynacją proporcjonalną (metoda największych reszt w miejsce obecnie obowiązującej w polskiej ordynacji metody d'Hondta), to wybór z 16

³⁷ W wyliczeniach pomijana jest całkowicie kwestia drugiej izby parlamentu, która nie występuje w andorskim systemie politycznym.

³⁸ Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2012 roku, www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L_powierzchnia_ludnosc_teryt_2012.pdf, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012, s. 10.

okręgów wyborczych musiałby odbywać się już z wykorzystaniem ordynacji większościowej.

Ordynacja mieszana łączy co prawda wady obu systemów, ale też i multiplikuje ich zalety. Przyjęcie ordynacji mieszanej mogłoby dać zadość pojawiającym się często w środkach społecznego komunikowania się, postulatом ograniczenia roli partyjnych liderów w kreowaniu list wyborczych. Z jednej strony, wybór z list proporcjonalnych zapewniłby odwzorowanie preferencji wyborców, a z drugiej strony ordynacja zastosowana w stosunku do „list wojewódzkich” mogłaby stwarzać warunki dla utworzenia stabilnej większości w parlamencie (por. Tabela 3). Osobną kwestią pozostaje pytanie, czy system taki nie zostałby uznany za niezgodny z Konstytucją RP? Wobec art. 96 ust. 2 polskiej ustawy zasadniczej, należy zakładać, że przyjęcie ordynacji mieszanej pociągałoby za sobą konieczność ingerencji w brzmienie Konstytucji RP (inaczej niż art. 97 ust. 2 dotyczący Senatu, gdzie nie ma wskazania czy ordynacja musi być proporcjonalna czy większościowa).

Tabela 3. Porównanie właściwości, cech ordynacji większościowej i proporcjonalnej.

	ORDYNACJA WIĘKSZOŚCIOWA	ORDYNACJA PROPORCJONALNA
CEL	Ustanowienie stabilnej większości	Odwzorowanie preferencji elektoratu
REPREZENTACJA MNIJSZOŚCI	Maksymalnie zredukowana	Umożliwiona
GŁOSOWANIE	Spersonalizowane	Programowe, niekiedy dodatkowo spersonalizowane
DEFORMACJA WOLI WYBORCÓW	Znaczna	Umiarkowana/niska
UTWORZENIE STABILNEGO RZĄDU	Łatwe	Utrudnione

Źródło: A. Antoszewski, *System polityczny RP*, Warszawa 2012, s. 116 i 125.

Wartym rozważenia jest ustawowy zapis, że andorscy posłowie i ministrowie, którzy chcą wystartować w wyborach samorządowych i analogicznie radni, którzy chcą wystartować w wyborach parlamentarnych, póki nie przedstawia pi-

semnej rezygnacji z pełnionej funkcji, są pozbawieni biernego prawa wyborczego. Powoduje to konieczność jednoznacznego opowiedzenia się kandydata, czy chce on kontynuować swój urząd radnego/posła, czy rezygnuje i poświęca się kampanii wyborczej, przyjmując do świadomości ryzyko nie bycia wybranym do parlamentu/rady parafii.

Andorską instytucją prawa wyborczego, która obecnie nie znajduje uzasadnienia w polskim systemie politycznym jest instytucja zastępcy deputowanego. Zgodnie z polską ordynacją wyborczą, z chwilą zawakowania mandatu posła, jego miejsce zajmuje kolejna osoba z listy wyborczej (oczywiście sytuacja ta nie dotyczy ministrów, którzy mogą być jednocześnie posłami). Należy pamiętać, że Andora, będąca pod wpływem rozwiązań ustrojowych swojego wschodniego sąsiada, posiada w swojej ustawie zasadniczej fundamentalny we Francji zapis o zasadzie *incompatibilitas*, zgodnie z którym członkostwo w rządzie jest nie do pogodzenia z funkcją parlamentarzysty (*Els membres del Govern no poden compatibilitzar el seu càrrec amb el de conseller general*)³⁹.

Zmianie nie powinna również podlegać formuła ogłaszania wyników wyborów. Wskazanie niezależnego od władz ustawodawczej i wykonawczej organu (jakim jest Państwowa Komisja Wyborcza), jako odpowiedzialnego za tą czynność jest słuszne, a angażowanie szefa rządu (jak ma to miejsce w Księstwie), będącego często przedmiotem owego głosowania, w ogłaszanie wyników wydaje się być wysoce niewskazane.

Z kolei instytucjami wartymi rozważenia są formuły głosowania - możliwość głosowania w miejscu zamieszkania oraz głosowanie w trybie depozytu sądowego. W związku z tym, że pieczę nad głosami sprawują sędziowie, obawy o jakąkolwiek manipulację wynikiem wyborów są minimalne. Obie formy głosowania sta-

³⁹ Constitució del Principat d'Andorra de 28 d'abril de 1993, núm. 24, 4.5.1993, BOPA, art. 78 ust. 2; Reglament del Consell General de 3 setembre de 1993, núm. 51, 28.9.1993, BOPA, art. 11 e).

W związku z tym przypomnieć można chociażby zrzeczenie się mandatu posła przez Antoniego Martí Petita, który w 2011 roku objął urząd premiera Andory. Jego miejsce w parlamencie zajął Josep Anton Bardina Pau. Decret del 13-05-2011 pel qual el Sr. Josep Anton Bardina Pau queda proclamat elegit per al càrrec de conseller general, en substitució del Sr. Antoni Martí Petit, núm. 030, 16.05.2011, BOPA, art. 1.

W połowie października 2011 roku Montserrat Gil Torné zrezygnowała z miejsca w parlamencie ze względu na kandydowanie w wyborach lokalnych. Consell General Principat d'Andorra, *VI Legislatura 2011-2015 – Consellers generals 2011-2015*, www.consellgeneral.ad/micg/webconsell.nsf/0/D43E23E62C7E5FA8C125787E003B0509, data dostępu 20.02.2013.; Edicte del 19-1-2012 relatiu a la constitució de la Junta de Govern del Comú de Sant Julià de Lòria, els seus membres i les seves competències delegades, núm. 004, 25.01.2012, BOPA.

nowią bez wątpienia wyraźne kroki ustawodawcy w celu podniesienia frekwencji wyborczej. Stąd jeżeli w przypadku Andory, kroki te doprowadziły do wzrostu frekwencji średnio o $\frac{1}{3}$, to taki zabieg wydaje się być wysoce uzasadniony oraz pożądanym i winien znaleźć się w polskiej ordynacji wyborczej.