

Michał Domagała

PRAWO WYBORCZE DO LANDTAGU HESJI

I. WPROWADZENIE

Specyfika systemu wyborczego Republiki Federalnej Niemiec polega na tym, że mamy tutaj do czynienia z czterema, funkcjonującymi niezależnie od siebie, płaszczyznami prawa wyborczego. Po pierwsze: z prawem wyborczym do Bundestagu RFN (Parlamentu Federalnego), którego podstawowymi źródłami są: ustawa zasadnicza RFN z 23 V 1949 r. (art. 38 i 39)¹ oraz federalna ustawa wyborcza z 7 V 1956 r.² w brzmieniu z 1 IX 1975 r.³ wraz z późniejszymi zmianami⁴. Po drugie: z prawem wyborczym do parlamentów krajowych regulowanym w konstytucjach krajowych oraz w krajowych ustawach wyborczych wydawanych przez poszczególne kraje. Po trzecie: z komunalnym prawem wyborczym do przedstawicielstw gminnych, miejskich i powiatowych, którego źródłami są konstytucje krajowe oraz krajowe ustawy o wyborach komunalnych. Po czwarte: od 1978 r. obowiązuje na obszarze RFN odrębne prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego, niezależne od federalnego prawa wyborczego do Bundestagu, wprowadzone ustawą federalną z 16 VI 1978 r.⁵, tzw. europejską ustawą wyborczą.

Problematyka prawa wyborczego na szczeblu federacji, tzn. wyborów

¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23 Mai 1949 (BGBl. Nr. 1, s. 1). Artykuł 38 ustawy zasadniczej został znowelizowany ustawą z 31 VII 1970 r. (BGBl. I, s. 1161), natomiast art. 39 ustawy zasadniczej został znowelizowany ustawą z 23 VIII 1976 r. (BGBl. I, s. 2382).

² Bundeswahlgesetz vom 7 Mai 1956 (BGBl. I, s. 383).

³ Bekanntmachung der Neufassung des Bundeswahlgesetzes vom 1 IX 1975 (BGBl. I, s. 2325).

⁴ Są to cztery nowelizacje wprowadzone ustawami z: 20 VII 1979 r. (BGBl. I, s. 1149), z 7 XII 1982 r. (BGBl. I, s. 1613), z 8 III 1985 r. (BGBl. I, s. 521) oraz z 20 XII 1988 r. (BGBl. I, s. 2422).

⁵ Europawahlgesetz vom 16 VI 1978 (BGBl. I, s. 709).

do Bundestagu, jest przedmiotem szerokiego zainteresowania w literaturze polskiej⁶. Znacznie skromniej przedstawia się natomiast analiza prawa wyborczego na szczeblu krajowym. Dlatego też przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie ewolucji krajowego prawa wyborczego oraz trybu przeprowadzania wyborów do Landtagu na przykładzie jednego z krajów RFN, a mianowicie Hesji. W pracy została uwzględniona regulacja prawna tego zagadnienia w latach 1946—1989.

Z istoty państwa federacyjnego, jakim jest RFN, wynika nakaz zachowania pewnego minimum jednorodności ustrojowej wszystkich jego części składowych. Dotyczy to także prawa wyborczego obowiązującego na płaszczyźnie federacji i krajów. Jest to tzw. zasada jednorodności ustrojowej federacji i krajów (*Homogenitätsprinzip*). Zapobiega ona powstawaniu ewentualnych konfliktów wewnętrznych w państwie federacyjnym, w którym z jednej strony mamy do czynienia ze zwierzchnictwem konstytucyjnym federacji, a z drugiej — z samodzielnością konstytucyjną krajów⁷. Kraje, jako członki państwa federacyjnego, nie posiadają więc pełnej swobody w dziedzinie kształtowania swojego ustroju. Nie oznacza to jednak, że istnieje obowiązek uchwalania przez kraje jednakowych (identycznych) konstytucji, ponieważ oznaczałoby to faktyczne pozbawienie ich władzy ustrojodawczej. Chodzi jedynie o zagwarantowanie określonego minimum podobieństwa ustrojowego⁸, o stworzenie wspólnych ram dla kształtowania państwowości krajów⁹. Tak rozumiana zasada jednorodności ustrojowej została zagwarantowana w art. 28 ust. 1 ustawy zasadniczej RFN, który stanowi, że: „...ustroj konstytucyjny w krajach musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego w rozumieniu niniejszej ustawy zasadniczej. W krajach, powiatach i gminach naród musi posiadać przedstawicielstwo, które pochodzi z powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych wyborów”. Konstytucja federalna nie ogranicza się więc tylko do sformułowania nakazu jednorodności, lecz wylicza podstawowe zasady, które powinny być realizowane przez kraje. Poza wyżej ustalonymi wymaganiami, ustawa zasadnicza nie zawie-

⁶ Podstawowe znaczenie posiadają prace: J. Janiszewskiego, *System wyborczy RFN*, Toruń 1982 oraz tegoż, *System wyborczy*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, współudz. M. Sobolewski, Poznań 1986, s. 275—327.

⁷ P. Werner, *Wesensmerkmale des Homogenitätsprinzips und ihre Ausgestaltung im Bonner Grundgesetz*, Berlin 1967, s. 11 i n.; M. Usteri, *Theorie des Bundesstaates*, Zürich 1954, s. 345.

⁸ A. Katz, *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht*, Heidelberg 1987, s. 107.

⁹ Por. P. Sarnecki, *Związek i kraje w strukturze państwowej Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa—Kraków 1987, s. 19.

ra dalszych ingerencji w zakresie kształtowania treści konstytucji krajowych, co oznacza uznanie samodzielności konstytucyjnej krajów i pozostawienie tych spraw do ich własnej regulacji.

Dla przedmiotu naszych rozważań najistotniejsze znaczenie posiada treść zdania 2 cytowanego art. 28 ust. 1 ustawy zasadniczej, gdzie przewidziany jest wyraźny nakaz tworzenia w krajach, powiatach i gminach przedstawicielstw narodowych pochodzących z powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych wyborów, tzn. na podstawie tych samych zasad prawa wyborczego, które zostały przewidziane dla wyborów do Bundestagu (art. 38 ust. 1 zd. 1). W ten sposób został ustanowiony ogólny zarys demokracji przedstawicielskiej na niższych szczeblach podziału terytorialnego RFN. W ramach ogólnych zasad prawa wyborczego wymienionych w art. 28 ust. 1 zd. 2 ustawy zasadniczej, kraje posiadają swobodę w zakresie szczegółowego określania swoich systemów wyborczych, zarówno na szczeblu krajów, jak i powiatów oraz gmin. Ustalone w ustawie zasadniczej zasady prawa wyborczego tylko w niewielkim stopniu ograniczają swobodę decyzji ustawodawcy krajowego. Kraje mogą wprowadzić system większościowy lub proporcjonalny przy dokonywaniu podziału mandatów, system jednego lub dwu głosów, itp. Dlatego też w praktyce istnieją pewne różnice pomiędzy krajowymi ustawami wyborczymi, chociaż możliwości zróżnicowania nie zostały wykorzystane w zbyt wielkim stopniu. Zasadniczo przyjmowane są systemy z przewagą proporcjonalnego podziału mandatów, z tym że w okręgach wyborczych podział dokonywany jest na podstawie systemu większości względnej. Posłowie do parlamentów krajowych wybierani są zazwyczaj w połowie z list krajowych i w połowie w jednomandatowych okręgach. W sposób jednolity przewidziana jest również klauzula zaporowa w wysokości 5% głosów. Można więc mówić o daleko posuniętej jednorodności w zakresie prawa wyborczego w poszczególnych krajach RFN. Występujące różnice dotyczą m. in. liczby głosów, jaką dysponują wyborcy w trakcie głosowania — np. w wyborach do Bundestagu obowiązuje system dwu głosów: pierwszy oddawany jest na kandydata w okręgu wyborczym, drugi zaś — na listę krajową. Natomiast w wyborach krajowych w większości krajów obowiązuje system jednego głosu oddawanego równocześnie na kandydata w okręgu i listę krajową wystawioną przez tę samą partię. Nie pozwala to na rozbicie głosu tego samego wyborcy na dwie różne partie, co jest możliwe w wyborach do Bundestagu i niektórych Landtagów, np. w Hesji od 1988 r., gdzie obowiązuje także system dwu głosów. Tak znaczne ujednolicenie prawa wyborczego nie wynika jednak z nakazu zawartego w ustawie zasadniczej RFN, lecz jest konsekwencją świadomego i dobrowolnego wyboru dokonanego przez ustawodawców krajowych.

II. EWOLUCJA PRAWA WYBORCZEGO DO LANDTAGU HESJI

Wybory na podstawie konstytucji Hesji należą — obok inicjatywy ludowej i referendum — do bezpośrednich form wyrażania woli przez naród (art. 71). Podstawowymi źródłami krajowego prawa wyborczego jest konstytucja uchwalona w drodze referendum 1 XII 1946 r., która z niewielkimi zmianami obowiązuje do dnia dzisiejszego, oraz wydana na jej podstawie ustawa wyborcza do Landtagu (*Landtagswahlgesetz*). Powojenne prawo wyborcze do parlamentu krajowego Hesji ulegało znacznym przekształceniom. Pierwsze wybory na szczeblu krajowym odbyły się na podstawie ustawy wyborczej z 16 V 1946 r.¹⁰, w wyniku których zostało wybrane Krajowe Zgromadzenie Konstytucyjne powołane dla opracowania projektu konstytucji Hesji. Natomiast wybory do Landtagu I kadencji odbyły się w dniu 1 XII 1946 r. wraz z referendum w sprawie konstytucji¹¹. Wybory te zostały przeprowadzone m. in. na podstawie zasady proporcjonalności, która została przyjęta również w art. 75 konstytucji w jego pierwotnym brzmieniu. Uchwalona w 1949 r. ustawa zasadnicza RFN nie rozstrzygnęła problemu systemu wyborczego do Bundestagu (proporcjonalność czy system większościowy), natomiast pierwsza federalna ustawa wyborcza z 15 VI 1949 r.¹² przyjęła system mieszany. W związku z tym uznano za celowe dokonanie zmian w krajowym prawie wyborczym Hesji, mających za przedmiot dostosowanie do regulacji federalnej. W wyniku tego 22 VII 1950 r. została uchwalona pierwsza nowelizacja konstytucji Hesji¹³, polegająca na wykreśleniu z art. 75 zasady proporcjonalności wyborów do Landtagu (jak również z art. 137 dotyczącego wyborów komunalnych) i przekazaniu prawa decydowania o systemie wyborczym do kompetencji ustawodawcy zwykłego, podobnie jak to jest na szczeblu federacji. Zmiana ta nie polegała jednak na rezygnacji z proporcjonalności wyborów w ogóle. Nowa ustawa wyborcza do Landtagu z 18 IX 1950 r.¹⁴ wprowadziła

¹⁰ Wahlgesetz für die verfassungsberatende Gross-Hessische Landesversammlung vom 16 V 1946 (GVBl., s. 139: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen — dalej cytowane jako: GVBl.).

¹¹ W tym celu została wydana nowa ustawa wyborcza oraz ustawa o referendum: Wahlgesetz für den Landtag des Landes Hessen vom 14 X 1946 (GVBl., s. 177) oraz Gesetz betreffend den Volksentscheid über die Verfassung des Landes Hessen vom 14 X 1946 (GVBl., s. 177).

¹² Wahlgesetz zum ersten Bundestag und zur ersten Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland vom 15 Juni 1949 (BGBl., s. 21).

¹³ GVBl. 1950, s. 131.

¹⁴ Gesetz über die Wahlen zum Landtag des Landes Hessen vom 18 IX 1950 (Landtagswahlgesetz — GVBl., s. 171).

mieszany system wyborczy, tzn. kompozycję systemu proporcjonalnego i większościowego. Ustawa wyborcza z 1950 r. obowiązuje w zasadzie do dnia dzisiejszego, jednakże była ona wielokrotnie, prawie przed każdymi wyborami do Landtagu, nowelizowana, w związku z czym w dziedzinie prawa wyborczego obserwujemy istotne zmiany¹⁵. Aktualnie obowiązuje ustawa wyborcza w brzmieniu z 3 XI 1982 r. wraz ze zmianami z 16 VI 1988 r.¹⁶ Wprowadzony w 1950 r. mieszany system wyborczy podlegał także poważnym przekształceniom. Początkowo przewagę posiadały elementy systemu większościowego: na podstawie ustawy wyborczej z 1950 r., w jej pierwotnym brzmieniu, w jednomandatowych okręgach wybierano 48 posłów, natomiast z list krajowych, według systemu proporcjonalnego, tylko 32 posłów. W wyniku nowelizacji ustawy, dokonanej 15 VII 1954 r., przeważają już elementy systemu proporcjonalnego¹⁷. Stan ten został utrzymany w następnych nowelizacjach prawa wyborczego i istnieje do chwili obecnej.

Inną istotną zmianą w krajowym prawie wyborczym Hesji jest zrezygnowanie, począwszy od wyborów w 1982 r.¹⁸, ze stosowania systemu d'Hondta przy dokonywaniu podziału mandatów z list krajowych i wprowadzenie nowego systemu Hare-Niemeyera, który pozwala na dokonanie „bardziej proporcjonalnego” podziału mandatów pomiędzy poszczególne listy kandydatów¹⁹. Zmianie ulegała również liczba posłów wybieranych do Landtagu. Według ustawy wyborczej z 1946 r., do Landtagu I kadencji wybrano 90 posłów. Ustawa wyborcza z 1950 r. zmniejszyła tę liczbę do 80, natomiast w 1954 r. liczbę posłów zwiększono do 96. Począwszy od 1970 r. do Landtagu Hesji wybieranych jest 110 posłów.

¹⁵ Były to kolejno następujące nowelizacje: z 15 VII 1954 r. (GVBl., s. 129 i 133); z 14 VII 1958 r. (GVBl., s. 71); z 4 VII 1962 r. (GVBl. I, s. 314); z 4 VII 1966 r. (GVBl. I, s. 143); z 4 II 1970 r. (GVBl. I, s. 97); z 18 III 1970 r. (GVBl. I, s. 245); z 8 V 1970 r. (GVBl. I, s. 295); z 5 X 1970 r. (GVBl. I, s. 598); z 19 XI 1973 r. (GVBl. I, s. 423); z 4 IX 1974 r. (GVBl. I, s. 361); z 28 I 1975 r. (GVBl. I, s. 20); z 18 IX 1980 r. (GVBl. I, s. 325); z 14 X 1980 r. (GVBl. I, s. 376) oraz z 16 VI 1988 r. (GVBl. I, s. 235). Wskutek częstych zmian, co kilka lat ogłaszany był tekst jednolity ustawy wyborczej, np. z 21 VII 1958 r. (GVBl., s. 81), z 12 VII 1962 r. (GVBl. I, s. 343), z 9 VI 1970 r. (GVBl. I, s. 376), z 10 I 1974 r. (GVBl. I, s. 42) oraz z 3 XI 1982 r. (GVBl. I, s. 248).

¹⁶ Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften vom 16 VI 1988 (GVBl. I, s. 235).

¹⁷ R. Gross, *Die Entwicklung des Hessischen Verfassungsrechts*, [w:] *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge*, Bd. XXI, Tübingen 1972, s. 316.

¹⁸ Zmiana ta została wprowadzona ustawą z 14 X 1980 r. (GVBl. I, s. 376).

¹⁹ *Hessisches Staats- und Verwaltungsrecht*, Hrsg. H. Meyer, M. Stolleis, Frankfurt am Main 1983, s. 36.

Najnowszą zmianą w heskim prawie wyborczym do Landtagu, wprowadzoną w wyniku nowelizacji z 1988 r., jest przyznanie wyborcom dwu głosów, a więc podobnie jak w wyborach do Bundestagu. Do tej pory wyborcy w Hesji w wyborach krajowych dysponowali tylko jednym głosem oddawanym równocześnie na kandydata w okręgu i listę krajową wystawioną przez tę samą partię.

Do źródeł heskiego prawa wyborczego, poza konstytucją i ustawą wyborczą, należy zaliczyć również: ustawę o kontroli wyborów z 5 VIII 1948 r.²⁰, ordynację wyborczą wydawaną przez krajowego ministra spraw wewnętrznych na podstawie § 50 ustawy wyborczej²¹, rozporządzenie o stosowaniu urządzeń technicznych przy obliczaniu głosów²², ustawę o kosztach kampanii wyborczej do Landtagu²³, a także inne niezbędne przepisy wydawane przez ministra spraw wewnętrznych na podstawie ustawy wyborczej.

III. ZASADY PRAWA WYBORCZEGO

Do podstawowych zasad krajowego prawa wyborczego konstytucja Hesji zalicza zasadę powszechności, równości, tajności, wolności i bezpośrodkowości (art. 72 i 73). Katalog ten jest więc podobny do regulacji zawartej w art. 38 ust. 1 ustawy zasadniczej RFN, co nie oznacza oczywiście pełnej identyczności ich treści. Do 1950 r. konstytucja Hesji zawierała również zasadę proporcjonalności.

Powszechność prawa wyborczego polega na tym, że uprawnionym do głosowania w wyborach do Landtagu jest, czyli posiada tzw. czynne prawo wyborcze, każdy Niemiec, który w dniu wyborów ukończył 18 lat, oraz co najmniej od trzech miesięcy posiada swoje miejsce zamieszkania na terytorium Hesji. Według pierwotnego brzmienia art. 73 ust. 1 konstytucji Hesji, czynne prawo wyborcze przysługiwało osobom, które ukończyły 21 lat. Zmiana ta została dokonana w wyniku nowelizacji konstytucji 23 III 1970 r.²⁴ Była to druga z kolei, i jak do tej pory osta-

²⁰ Wahlprüfungsgesetz vom 5 VIII 1948 (GVBl., s. 93), ostatnio zmieniana ustawą z 4 VII 1962 r. (GVBl. I, s. 314).

²¹ Landeswahlordnung vom 29 IX 1981 (GVBl. I, s. 323).

²² Verordnung über die Verwendung vom Wahlgeräten bei Landtagswahlen vom 29 IX 1981 (GVBl. I, s. 376).

²³ Gesetz über die Erstattung von Wahlkampfkosten von Landtagswahlen vom 2 V 1972 (GVBl. I, s. 95), zmieniona ustawą z 21 VI 1977 r. (GVBl. I, s. 281) oraz ustawą z 16 VI 1988 r. (GVBl. I, s. 235).

²⁴ GVBl. I, s. 281.

tnia, nowelizacja konstytucji Hesji, która wyprzedziła o kilka miesięcy nowelizację ustawy zasadniczej RFN dotyczącą tej samej kwestii²⁵.

Heskie prawo wyborcze przewiduje również kategorię osób pozbawionych czynnego prawa wyborczego. Są to osoby ubezwłasnowolnione lub znajdujące się pod tymczasową opieką, albo z powodu choroby umysłowej znajdujące się pod kuratelą, o ile nie udowodnią na podstawie zaświadczenia sądu opiekuńczego, że kuratela została zarządzona za ich zezwoleniem. Praw wyborczych nie posiadają także osoby skazane na podstawie wyroku sądowego na pozbawienie praw publicznych. Do 1988 r. istniała również kategoria osób, których prawa wyborcze podlegały zawieszeniu: na podstawie § 4 ustawy wyborczej nie brały udziału w głosowaniu osoby, które przebywały w szpitalach psychiatrycznych z powodu choroby umysłowej. Na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy z 16 VI 1988 r. postanowienia te zostały w całości uchylone.

Zasada powszechności dotyczy również biernego prawa wyborczego. Wybrany na posła do Landtagu może zostać każdy uprawniony do głosowania, kto w dniu wyborów ukończył 21 lat, i co najmniej od roku posiada swoje miejsce zamieszkania w Hesji (art. 75 ust. 2 konstytucji w związku z § 4 ustawy wyborczej po zmianach z 1988 r.). Konstytucja w swym pierwotnym brzmieniu ustanawiała dla biernego prawa wyborczego granicę 25 lat. Zmiana została dokonana nowelizacją konstytucji w 1970 r. Biernego prawa wyborczego nie posiadają osoby, które na skutek wyroku sądowego zostały go pozbawione lub nie posiadają zdolności do piastowania urzędów publicznych (§ 5 ustawy wyborczej).

Równość prawa wyborczego polega na tym, że każdemu wyborcy przysługują dwa głosy: jeden oddawany na kandydata w okręgu wyborczym (tzw. *Wahlkreisstimme*), drugi na określoną listę krajową (tzw. *Landesstimme*). Jest to więc rozwiązanie podobne do tego, jakie istnieje w wyborach do Bundestagu. System dwu głosów w wyborach do Landtagu Hesji został wprowadzony dopiero w wyniku nowelizacji ustawy wyborczej w 1988 r. Do tej pory wyborcy dysponowali tylko jednym głosem, oddawanym łącznie na kandydata w okręgu wyborczym i na krajową listę kandydatów wystawioną przez tę samą partię i przyłączoną do listy okręgowej. W tej sytuacji niemożliwe było rozdzielenie głosu tego samego wyborcy pomiędzy dwie różne partie, co jest możliwe przy systemie dwu głosów.

²⁵ Obniżenie granicy wieku do lat 18 dokonane ustawą z 31 VII 1970 r. o zmianie ustawy zasadniczej (BGBl. I, s. 1161). Zmiany te odpowiadały powszechnym żądaniom zgłaszanym przez młodzież pod adresem partii politycznych (zob. *Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Bad Homburg 1989, s. 25).

Równość prawa wyborczego gwarantowana jest także przez odpowiedni podział kraju na okręgi w celu dokonania wyboru połowy, tj. 55 posłów do Landtagu. Są to okręgi jednomandatowe, które powinny posiadać w zasadzie zbliżoną liczbę uprawnionych do głosowania. Podział kraju na 55 okręgów dokonywany jest przez ministra spraw wewnętrznych, i w miarę potrzeby aktualizowany.

Kolejną zasadą obowiązującą w wyborach do Landtagu Hesji jest zasada tajności głosowania. Konstytucja wymienia tę zasadę aż w dwu odrębnych artykułach: 72 oraz 73 ust. 2, stanowiąc o tajemnicy głosowania oraz tajności wyborów. Zasada ta ma na celu szerokie zabezpieczenie swobody głosowania i nakłada na ustawodawcę obowiązek ustanowienia takich regulacji, które gwarantowałyby niemożność ujawnienia treści podejmowanych przez wyborców decyzji.

W ścisłym związku z tajnością głosowania pozostaje zasada wolnych wyborów. Włączenie do katalogu konstytucyjnych zasad prawa wyborczego tego przymiotnika jest cechą charakterystyczną dla powojennych konstytucji niemieckich oraz konstytucji włoskiej z 1947 r. (art. 48 ust. 2). Regulacje takie nie występują w pozostałych konstytucjach europejskich. Również ustawa zasadnicza RFN w art. 38 ust. 2 stanowi o wolności wyborów. Tego rodzaju szczególnie gwarancje należy tłumaczyć reakcją na doświadczenia z okresu Niemiec hitlerowskich i chęcią zabezpieczenia przed powtórzeniem praktyk wtedy stosowanych²⁶. Określenie „wolne wybory” oznacza, że korzystanie z przysługujących wyborcom praw powinno następować bez przymusu i wpływów nakłaniających do głosowania w określony sposób. Takie pojmowanie wolności wyborów i stawiane tu wymagania powodują, że zasadę tę należy traktować w ścisłym związku z tajnością wyborów²⁷. Poza tym zasada wolności wyborów oznacza zakaz wszelkich form monopolizowania każdej fazy procesu wyborczego. Z kolei takie rozumienie tej zasady pozwala na wyróżnienie jej dwóch aspektów. Pierwszy z nich polega na rzeczywistej wolności i możliwości wyboru ze strony głosujących, pojmowanej jako swoboda wyboru jednej spośród kilku alternatyw personalno-programowych. Drugi łączy się z istnieniem warunków swobodnego wystawiania kandydatów oraz ich wolnej konkurencji w trakcie kampanii wyborczej²⁸.

Przyjęta w konstytucji Hesji zasada bezpośredniości wyborów do Landtagu wyklucza powoływanie zgromadzeń pośredniczących w wyborze posłów, czyli w przekazywaniu woli obywateli biorących udział

²⁶ G. A. Zinn, E. Stein, *Verfassung des Landes Hessen. Kommentar*, Teil C, Bad Homburg 1980, komentarz do art. 72, s. 1.

²⁷ J. Janiszewski, *System wyborczy RFN*, Toruń 1982, s. 54–55.

²⁸ *Ibidem*, s. 55.

w głosowaniu. Wyborcy w trakcie głosowania oddają swój głos bezpośrednio na konkretnego kandydata w swoim okręgu wyborczym oraz na wybraną przez siebie listę krajową. Połowa ustawowej liczby posłów wybieranych jest w jednomandatowych okręgach wyborczych, natomiast druga połowa z list krajowych. Wyborca głosując na listę krajową, głosuje na wszystkich umieszczonych na niej kandydatów, a nie na konkretnego, wybranego przez siebie kandydata. W takim przypadku wpływ wyborcy na skład personalny Landtagu jest jedynie pośredni, co nie podważa jednak samej zasady bezpośredniości wyborów²⁹.

IV. TRYB PRZEPROWADZANIA WYBORÓW I PODZIAŁ MANDATÓW

Dla przeprowadzenia wyborów do Landtagu Hesji, obszar kraju dzielony jest na 55 okręgów wyborczych (*Wahlkreise*). Natomiast w celu przeprowadzenia głosowania, każdy okręg dzieli się na obwody (*Wahlbezirke*). Ustawa wyborcza przewiduje powoływanie szeregu organów, których zadaniem jest przygotowanie i przeprowadzenie wyborów. Najwyższym organem wyborczym dla obszaru całego kraju jest mianowany przez krajowego ministra spraw wewnętrznych krajowy kierownik wyborów (*Landeswahlleiter*). Natomiast w każdym okręgu wyborczym mianowany jest, także przez ministra spraw wewnętrznych, okręgowy kierownik wyborów (*Kreiswahlleiter*). Tworzone są również — zarówno na szczeblu krajowym, jak i okręgowym — organy kolegalne w postaci komisji wyborczych (*Landeswahlausschuss* oraz *Kreiswahlausschuss*). Komisje wyborcze składają się z właściwego terytorialnie kierownika wyborów, jako przewodniczącego, oraz z 6 do 8 ławników (*Beisitzern*). Ławników i ich zastępców powołuje w równej liczbie przewodniczący komisji na wniosek kierownictw partyjnych spośród uprawnionych do głosowania członków partii. Komisje wyborcze podejmują decyzje większością głosów na jawnych posiedzeniach; w razie równości głosów, decyduje głos przewodniczącego.

Również w obwodach wyborczych powoływane są specjalne organy w celu przeprowadzenia głosowania oraz ustalenia wyników wyborów w danym obwodzie. Organy te są powoływane przez władze gminne: dla każdego obwodu powoływany jest komitet wyborczy (*Wahlvorstand*). Poza tym władze gminne powołują jeden (lub więcej) komitet wyborczy dla wyborów za pośrednictwem poczty (*Briefwahlvorstand*). Przy powoływaniu członków komitetów należy uwzględniać w miarę możliwości reprezentację wszystkich partii politycznych działających w danym obwodzie wyborczym (§ 18 ust. 1 ustawy wyborczej).

²⁹ *Ibidem*, s. 54.

Ławnicy komisji i komitetów wyborczych oraz przewodniczący komitetów wyborczych pełnią swoje funkcje społecznie. Każdy uprawniony do głosowania jest zobowiązany do przyjęcia takiego honorowego urzędu. Objęcia tego rodzaju urzędu można odmówić jedynie z ważnych powodów³⁰. Do pełnienia powyższych funkcji nie mogą być powoływani kandydaci na posłów oraz wyborcy, którzy zostali mianowani mężami zaufania lub ich zastępcami dla poszczególnych list kandydatów.

W każdym obwodzie wyborczym prowadzony jest spis wyborców obejmujący zamieszkałych tam uprawnionych do głosowania obywateli. Wyborca może głosować tylko w tym obwodzie, w którym jest umieszczony w spisie wyborców. Natomiast wyborcy posiadający zaświadczenie o prawie do głosowania (*Wahlschein*) mogą uczestniczyć w wyborach w okręgu wyborczym, w którym zaświadczenie to zostało wystawione, poprzez oddanie głosu w dowolnym obwodzie wyborczym tego okręgu albo poprzez wybory listowne (*Briefwahl*). Zaświadczenie takie wydawane jest na wniosek uprawnionego do głosowania przez władze gminne (§ 15 ustawy wyborczej).

Bardzo istotnym etapem procesu wyborczego jest zgłaszanie list kandydatów oraz ich rejestracja. Według obowiązującego w Hesji prawa wyborczego, zgłaszane są dwa rodzaje list kandydatów: listy okręgowe (tzw. okręgowe propozycje wyborcze — *Kreiswahlvorschläge*) oraz listy krajowe (*Landesliste*). Prawo zgłaszania kandydatów na listach okręgowych przysługuje partiom politycznym, tzw. grupom wyborców (*Wählergruppen*) oraz co najmniej 50 obywatelom uprawnionym do głosowania. Listy okręgowe zgłaszane przez partie lub grupy wyborców, które od ostatnich wyborów do Landtagu nie były w sposób nieprzerwany reprezentowane w Landtagu przez co najmniej jednego posła, muszą również być podpisane przez co najmniej 50 uprawnionych do głosowania obywateli z tego okręgu wyborczego. Okręgowa lista kandydatów może zawierać nazwisko tylko jednego kandydata. Natomiast krajowe listy kandydatów mogą być zgłaszane tylko przez partie polityczne lub grupy wyborców; uprawnienie takie nie przysługuje indywidualnym obywatelom poprzez zebranie 50 podpisów. W stosunku do list krajowych, zgłaszanych przez partie lub grupy wyborców, które od ostatnich wyborów do Landtagu nie były w sposób nieprzerwany reprezentowane w Landtagu przez co najmniej jednego posła, ustawa wyborcza przewiduje dodatkowy wymóg złożenia podpisów przez co najmniej 1 tysiąc wyborców uprawnionych do głosowania. Listy krajowe zawierają nazwiska

³⁰ Za nieuzasadnioną odmowę objęcia urzędu ławnika w komisji lub Komitecie wyborczym albo przewodniczącego komitetu wyborczego ustawa przewiduje karę pieniężną w wysokości do 500 DM, która wpływa do kasy gminnej (§ 49 ustawy wyborczej).

kandydatów w ustalonej kolejności, według której będą oni uzyskiwać mandaty³¹. Każda partia lub grupa wyborców może zgłosić tylko jedną krajową listę kandydatów, przy czym ustawa wyborcza nie ogranicza liczby umieszczonych tam nazwisk. Kandydować można tylko w jednym okręgu wyborczym, jak również tylko z jednej listy krajowej. Można natomiast kandydować zarówno z listy okręgowej, jak i krajowej, pod warunkiem, że są to listy zgłaszane przez te same partie lub grupy wyborców. Héskie prawo wyborcze zawiera zakaz łączenia list kandydatów zgłaszanych przez kilka partii lub grup wyborców.

Listy kandydatów zgłaszane są najpóźniej 34 dnia przed wyborami do właściwego kierownika wyborów. Dla każdej listy powinien być wyznaczony mąż zaufania i jego zastępca. Po przyjęciu przez krajowego lub okręgowego kierownika wyborów zgłoszonych list kandydatów, dokonują oni natychmiastowego ich sprawdzenia w celu ustalenia ewentualnych braków, które powinny być usunięte przez męża zaufania w określonym terminie.

Kolejnym etapem postępowania wyborczego jest dopuszczenie zgłoszonych w terminie list kandydatów. Decyzję w tej sprawie podejmują właściwe komisje wyborcze. W przypadku stwierdzenia uchybień, wobec ustalonych przepisami prawa wyborczego wymagań, lista kandydatów podlega zwróceniu³². Podanie do publicznej wiadomości dopuszczonych list kandydatów następuje najpóźniej dwudziestego dnia przed wyborami. Ogłoszenia dokonuje krajowy kierownik wyborów w stosunku do list krajowych, natomiast okręgowi kierownicy wyborów podają do wiadomości listę dopuszczonych kandydatów w poszczególnych okręgach wyborczych. Listy kandydatów podawane są do publicznej wiadomości w następującej kolejności: najpierw prezentowane są listy zgłoszone przez partie polityczne już reprezentowane w Landtagu według ich do-

³¹ Ustawa wyborcza reguluje również tryb postępowania w zakresie ustalania list krajowych i kolejności umieszczanych tam kandydatów oraz wysuwania kandydatów w okręgach wyborczych (§ 24). Wysuwanie kandydatów na listach krajowych i ustalanie ich kolejności następuje w drodze tajnego głosowania na zebraniu odpowiedniej partii lub grupy wyborców, na które zapraszana jest z terenu całego kraju odpowiednia liczba członków ustalana w statucie partii lub wszyscy członkowie danej grupy wyborców. Podobny tryb postępowania obowiązuje przy zgłaszaniu kandydatów w okręgach wyborczych z ramienia poszczególnych partii lub grup wyborców. Na zebrania takie zapraszani są członkowie partii lub grupy wyborców z zainteresowanego okręgu wyborczego albo też wybrani przez nich przedstawiciele. Wybór przedstawicieli do tego rodzaju zebrań następuje w drodze głosowania tajnego.

³² Na decyzję o niedopuszczeniu okręgowej listy kandydatów, właściwy mąż zaufania lub okręgowy kierownik wyborów mogą wnieść w terminie 3 dni skargę do krajowej komisji wyborczej. Okręgowy kierownik wyborów może wnieść także skargę przeciwko decyzji o dopuszczeniu określonej kandydatury.

tychczasowej siły (tzn. według liczebności mandatów w Landtagu), a następnie pozostałe listy w kolejności ich wpłynięcia do właściwego kierownika wyborów.

Głosowanie odbywa się za pomocą ustalonych urzędowo dla każdego okręgu wyborczego kart do głosowania. Karta do głosowania zawiera dwie części: 1) dla wyborów w okręgu wyborczym wymienia się nazwiska wszystkich dopuszczonych kandydatów z podaniem zawodu i miejsca zamieszkania; ponadto przy kandydatach wysuniętych przez partie lub grupy wyborców podaje się nazwę partii lub grupy wyborców; 2) dla wyboru z list krajowych podaje się nazwy partii lub grup wyborców, które zgłosiły swoje listy, jak również nazwiska pierwszych pięciu kandydatów z danej listy. Kandydaci umieszczani są na karcie do głosowania w takiej samej kolejności, w jakiej było to podane do publicznej wiadomości po ich dopuszczeniu; w podobny sposób wymieniane są krajowe listy kandydatów³³.

Głosowanie trwa od godz. 8 do 18. W tym czasie zabronione jest wszelkie oddziaływanie na wyborców za pomocą słowa, dźwięku, pisma, obrazu, jak również poprzez zbieranie podpisów, zarówno w budynku, w którym znajduje się lokal wyborczy, jak i przed nim oraz bezpośrednio przed podejściem do tego budynku. Oddawanie głosów następuje przy zachowaniu tajności w ten sposób, że wyborca poprzez postawienie krzyżyka przy nazwisku kandydata, na którego chce oddać swój pierwszy głos (*Wahlkreisstimme*) lub w inny wyraźny sposób, daje jednoznacznie wyraz swej woli; podobnie wyborca postępuje przy oddawaniu swego drugiego głosu (*Landesstimme*), stawiając odpowiedni znak przy nazwie partii, na której listę krajową chce głosować. Powyższy sposób oddawania głosów i system dwu głosów, został wprowadzony do heskiego prawa wyborczego dopiero w wyniku nowelizacji ustawy wyborczej w 1988 r. Do tej pory, czyli we wszystkich dotychczasowych wyborach do Landtagu, obowiązywał system jednego głosu, który oddawany był na jednego z kandydatów zgłoszonych w danym okręgu wyborczym i jednocześnie na krajową listę kandydatów, która była przyłączona do tej kandydatury. Nie pozwalało to na rozbieżność głosów wyborcy

³³ Taki układ treści karty do głosowania obowiązuje dopiero od 1988 r. Do tej pory, kiedy wyborcy dysponowali tylko jednym głosem, karta do głosowania zawierała tylko nazwiska wszystkich dopuszczonych w okręgu kandydatów. Poza tym, przy każdym nazwisku kandydata zgłoszonego przez partię lub grupę wyborców podawano również nazwisko pierwszego kandydata z listy krajowej, zgłoszonej przez daną partię lub grupę wyborców, oraz oznaczenie tej partii lub grupy. Wyborca oddając swój głos na konkretnego kandydata w okręgu, głosował jednocześnie na przyłączonej do tej kandydatury listę krajową tej samej partii lub grupy wyborców.

pomiędzy dwie różne partie, co jest możliwe po nowelizacji prawa wyborczego.

Wyborca może oddać swój głos tylko osobiście. Jedynie wyborcy, którzy nie potrafią zapoznać się z kartą do głosowania i dokonać pozostałych czynności wyborczych z powodu ułomności fizycznej, mogą korzystać z pomocy osoby zaufanej, o czym należy powiadomić przewodniczącego komitetu wyborczego.

Heskie prawo wyborcze przewiduje również możliwość oddawania głosów przez wyborców za pośrednictwem poczty — tzw. wybory listowne (*Briefwahl*). Instytucja ta została wprowadzona dopiero w 1970 r. w wyniku nowelizacji ustawy wyborczej do Landtagu³⁴. Do tej pory wyborcy, którzy nie mogli oddać głosu w swoim obwodzie w dniu wyborów, mogli korzystać z tzw. przedwyborów (*Vorwahl*), które istniały od 1962 r.³⁵ Nowelizacja prawa wyborczego w 1970 r. zlikwidowała instytucję przedwyborów i wprowadziła wybory listowne, które wcześniej były już stosowane w wyborach do Bundestagu i Landtagów w innych krajach RFN. Aby wyborca mógł oddać głos za pośrednictwem poczty, musi posiadać zaświadczenie o prawie do głosowania. Na zaświadczeniu tym wyborca powinien umieścić adnotację, mającą moc przysięgi, o tym, że zapoznał się osobiście z kartą do głosowania. Wyborca przesyła władzom gminnym, które wystawiły zaświadczenie o prawie do głosowania, w specjalnej zamkniętej kopercie swoje zaświadczenie oraz w dodatkowej zamkniętej kopercie swoją wypełnioną kartę do głosowania. Przesyłka taka powinna zostać nadana w odpowiednim czasie, tak aby list wyborczy dotarł do komitetu wyborczego najpóźniej w dniu wyborów.

Po zakończeniu głosowania komitety wyborcze ustalają w sposób jawny wyniki wyborów w poszczególnych obwodach poprzez obliczenie, ile spośród ważnie oddanych głosów pierwszych przypada na poszczególne kandydatury zgłoszone w okręgu, oraz ile spośród ważnie oddanych głosów drugich przypada na poszczególne listy krajowe. Ustalenie wyników wyborów w skali okręgu dokonywane jest przez komisję okręgową, która na podstawie danych otrzymanych od komitetów z obwodów ustala liczbę ważnie oddanych głosów w okręgu, oraz ile spośród nich przypada na każdą kandydaturę. Mandat uzyskuje ten kandydat, na którego została oddana największa liczba głosów (zasada większości względnej). Poprzez ustalenie wyników wyborów w okręgach następuje rozdysponowanie połowy mandatów poselskich do Landtagu.

Drugim etapem ustalania wyników wyborów jest podział pozostałych mandatów pomiędzy listy krajowe na podstawie liczby uzyskanych przez

³⁴ Ustawa z 8 V 1970 r. (GVBl. I, s. 295).

³⁵ Gross, *Die Entwicklung des Hessischen...*, s. 318.

te listy głosów drugich (*Landesstimme*). Podział ten dokonywany jest w skali całego kraju przez krajową komisję wyborczą na podstawie zasady proporcjonalności przy zastosowaniu skomplikowanej procedury. Przy podziale uwzględniane są tylko te listy, które uzyskały co najmniej 5% ważnie oddanych głosów drugich w skali całego kraju. Pozwala to na wyeliminowanie ze składu Landtagu reprezentacji najsłabszych partii politycznych, a tym samym uniknąć nadmiernego rozbicia politycznego parlamentu. Istnienie tego rodzaju klauzuli zaporowej (*Sperrklausel*) przewiduje konstytucja Hesji w art. 75 ust. 3, podobnie jak konstytucje kilku innych krajów RFN³⁶. Nie przewiduje jej natomiast *expressis verbis* ustawa zasadnicza RFN, co nie oznacza wyraźnego zakazu w tym względzie i w praktyce klauzula ta stosowana jest również w wyborach do Bundestagu, na podstawie federalnej ustawy wyborczej.

Podział mandatów pomiędzy krajowe listy kandydatów dokonywany jest na podstawie systemu Hare-Niemeyera, który stosowany jest w Hesji począwszy od wyborów do Landtagu X kadencji w 1982 r. Najpierw ustalana jest łączna liczba ważnie oddanych głosów drugich na wszystkie listy kandydatów w skali całego kraju, ale tylko na te listy, które są uprawnione do podziału mandatów. Następnie od ogólnej liczby mających być wybranych posłów (czyli od 110) odejmuje się liczbę mandatów, które zostały uzyskane w okręgach przez kandydatów zgłoszonych przez indywidualnych wyborców, tzn. w wyniku podpisania takiej kandydatury przez co najmniej 50 wyborców, albo zgłoszonych przez partie, które nie zostały uwzględnione przy podziale mandatów z list krajowych, tzn. nie uzyskały wymaganych 5% głosów. W dotychczasowej praktyce wyborczej Hesji nie wystąpiła jednak tego rodzaju sytuacja.

Poszczególnym partiom lub grupom wyborców przydziela się z ogólnej liczby mandatów (110) tyle miejsc, ile przysługuje im według stosunku otrzymanych przez nie liczby głosów do ogólnej liczby głosów uzyskanych przez wszystkie biorące udział w podziale partie i grupy wyborców. Każda partia lub grupa wyborców uzyskuje najpierw tyle miejsc, ile wykazują dla nich liczby całkowite. Jeżeli pozostaną jeszcze miejsca do obsadzenia, wtedy są one rozdzielane pomiędzy listy kandydatów w kolejności najwyższych ułamków wynikających z powyższego

³⁶ Klauzulę zaporową w wysokości 5% przewidują również konstytucje Badenii—Wirtembergii (art. 28 ust. 3), Bawarii (art. 14 ust. 4), Bremy (art. 75 ust. 3) oraz Nadrenii—Palatynatu (art. 80 ust. 4). Konstytucja Dolnej Saksonii dopuszcza nawet istnienie 10-procentowej klauzuli zaporowej. Natomiast konstytucje Hamburga, Północnej Nadrenii—Westfalii, Szlezwiku Holzsztynu i kraju Saary nie przewidują jej istnienia, podobnie jak ustawa zasadnicza RFN. W praktyce klauzula w wysokości 5% stosowana jest w wyborach parlamentarnych we wszystkich krajach RFN, jak również w wyborach do parlamentu federalnego.

obliczenia. O przydziale ostatniego miejsca, w razie równych ułamków, decyduje los wyciągnięty przez krajowego kierownika wyborów. Od ustalonej w ten sposób dla każdej partii i grupy wyborców liczby mandatów odejmowana jest liczba miejsc uzyskanych przez nie w okręgach wyborczych na terenie całego kraju. Pozostałe liczby mandatów obsadzane są z listy krajowej w ustalonej tam kolejności. Jeżeli na daną listę przypada więcej miejsc aniżeli jest tam umieszczonych kandydatów, wtedy miejsca te pozostają nieobsadzone. Natomiast mandaty uzyskane w okręgach wyborczych, partia lub grupa wyborców utrzymuje także wtedy, gdy ich liczba przewyższa liczbę przysługujących im mandatów, ustaloną na podstawie systemu Hare-Niemeyera. Następuje wtedy odpowiednie zwiększenie ogólnej liczby miejsc poselskich w Landtagu (§ 10 ustawy wyborczej po zmianach w 1988 r.)³⁷.

Przedstawiony powyżej system Hare-Niemeyera został również w 1982 r. zaproponowany przez rząd federalny SPD/FDP dla wyborów do Bundestagu³⁸. Realizacja tej propozycji nastąpiła dopiero w 1985 r. na podstawie ustawy o zmianie federalnej ustawy wyborczej³⁹. Podział mandatów według systemu Hare-Niemeyera jest korzystniejszy dla partii słabszych⁴⁰. W praktyce pozwala to na uzyskiwanie każdorazowo —

³⁷ Przykład: do rozdysponowania jest 10 mandatów; partie uzyskały następujące liczby głosów: partia A — 13 000, partia B — 9000, partia C — 5000, partia D — 2000. Celem rozdysponowania mandatów według systemu Hare-Niemeyera, oblicza się dla każdej partii następujący stosunek matematyczny:

$$\text{dla partii A } \frac{10 \times 13\,000}{29\,000} = 4,48$$

$$\text{dla partii B } \frac{10 \times 9\,000}{29\,000} = 3,10$$

$$\text{dla partii C } \frac{10 \times 5\,000}{29\,000} = 1,72$$

$$\text{dla partii D } \frac{10 \times 2\,000}{29\,000} = 0,68$$

Liczby przed przecinkiem wskazują, ile co najmniej mandatów powinna otrzymać każda partia. Do rozdzielenia pozostały jeszcze dwa miejsca, które przydzielane są według kolejności największych ułamków, a więc w tym przypadku po jednym mandacie dla partii C i D. Ostateczny podział mandatów będzie wyglądał następująco: partia A — 4, partia B — 3, partia C — 2 i partia D — 1 mandat.

³⁸ Zob. J. Janiszewski, *System wyborczy*, [w:] *Ustrój państwowy...*, s. 303.

³⁹ Siebtes Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 8 III 1985 (BGBl. I, s. 521).

⁴⁰ Przy zastosowaniu systemu d'Hondta, podział mandatów w sytuacji przedstawionej w przyp. 37 wyglądałby następująco: partia A — 5, partia B — 3, partia C — 2 i partia D — 0 mandatów.

zarówno w wyborach federalnych, jak i krajowych — przez partię Zielonych i FDP po jednym mandacie więcej na niekorzyść CDU i SPD. Powyższe zmiany nie wynikają więc z faktu, jakoby system d'Hondta budził wątpliwości pod względem konstytucyjnoprawnym⁴¹.

Z przedstawionej procedury podziału mandatów wynika, że punkt ciężkości w przyjętym mieszanym systemie wyborczym w Hesji — podobnie jak w federalnym prawie wyborczym — spoczywa na wyborach proporcjonalnych. Sytuacja taka istniała również wtedy, kiedy mandaty dzielone były według systemu d'Hondta⁴².

V. KONTROLA WAŻNOŚCI WYBORÓW

Konstytucja Hesji określa również tryb kontroli prawidłowości przeprowadzenia wyborów. Konieczność dokonywania takiej kontroli wynika ze znaczenia wyborów parlamentarnych. Konstytucje zachodnioniemieckie przewidują zróżnicowane formy kontroli ważności wyborów: jest to albo autonomiczne prawo parlamentu, albo przewidziana jest droga sądowa w postaci odwołania się od decyzji parlamentu do sądu konstytucyjnego⁴³. W przeciwieństwie do tego, konstytucja Hesji przekazuje kontrolę ważności wyborów i decyzję o późniejszej utracie mandatu, wzorując się na art. 31 konstytucji Weimarskiej, szczególnemu, powoływanemu tylko w tym celu organowi — Sądowi do spraw Kontroli Wyborów (*Wahlprüfungsgesetz*)⁴⁴.

Konstytucja Hesji w art. 78 zawiera jedynie ogólne postanowienia dotyczące kontroli ważności wyborów, składu Sądu ds. Kontroli Wyborów oraz warunków dokonywania tej kontroli. Szczegółowa regulacja zawarta jest w ustawie o kontroli wyborów z 1948 r.⁴⁵ Sąd do spraw Kontroli Wyborów tworzony jest przy Landtagu, tzn. w powiązaniu organizacyj-

⁴¹ T. Schramm, *Staatsrecht*, Bd. I, wyd. 4 (przerobił J. Schmidt-Troje), Köln-Berlin-Bonn-München 1987, s. 25.

⁴² Gross, *Die Entwicklung des Hessischen...*, s. 317.

⁴³ Np. art. 41 ustawy zasadniczej RFN przewiduje możliwość odwołania się od decyzji Bundestagu w sprawie ważności wyborów, jak również o utracie przez posła mandatu, do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Podobne rozwiązanie przewiduje także konstytucja Badenii-Wirtembergii (art. 31), konstytucja Bawarii (art. 33), konstytucja Dolnej Saksonii (art. 5), konstytucja Hamburga (art. 9), konstytucja Północnej Nadrenii-Westfalii (art. 33) oraz konstytucja kraju Saary (art. 77). Natomiast konstytucja Szlezwiku-Holsztynu przewiduje kontrolę ważności wyborów dokonywaną przez krajowy sąd administracyjny, ze względu na brak w tym kraju sądu konstytucyjnego (art. 3 ust. 4).

⁴⁴ Podobne rozwiązanie zawiera jedynie konstytucja Nadrenii-Palatynatu (art. 82).

⁴⁵ *Wahlprüfungsgesetz vom 5 VIII 1948* (GVBl., s. 93), ostatnio zmieniana ustawą z 4 VII 1962 r. (GVBl. I, s. 314).

nym z parlamentem. Nie jest on jednak częścią składową Landtagu, lecz samodzielnym organem, którego członkowie zgodnie z art. 126 konstytucji są niezawiśli i podlegają tylko ustawom⁴⁶. W skład Sądu wchodzi pięciu członków, w tym dwu najwyższych sędziów krajowych (prezydent Wyższego Sądu Krajowego — *Oberlandesgericht* — i prezydent heskiego Trybunału Administracyjnego — *Hessischer Verwaltungsgerichtshof*) oraz trzech dalszych członków wybieranych przed Landtag spośród posłów na okres swojej kadencji.

Zadaniem Sądu do spraw Kontroli Wyborów jest sprawdzanie ważności wyborów, włącznie z kontrolą prawidłowości uzyskania mandatu przez poszczególnych posłów. Sąd decyduje również o tym, czy poseł ważnie wybrany utraci swój mandat w terminie późniejszym. W przeciwieństwie do innych konstytucji krajowych i federalnej, konstytucja Hesji zawiera również w art. 78 ust. 2 materialne przepisy o kontroli ważności wyborów: „...w przypadku znacznych nieprawidłowości w postępowaniu wyborczym, mających wpływ na wynik wyborów, wybory uznaje się za nieważne”. W takiej sytuacji należy przeprowadzić wybory ponowne. Sąd do spraw Kontroli Wyborów działa z urzędu lub na skutek złożonej skargi przeciwko ważności wyborów do Landtagu. O utracie mandatu przez posła Sąd decyduje z urzędu albo na wniosek prezydenta Landtagu lub na skutek skargi złożonej przez wyborcę. Wnieсение skargi powinno nastąpić w terminie jednego miesiąca od ogłoszenia wyników wyborów lub podjęcia decyzji o utracie mandatu poselskiego. Działalność Sądu oparta jest na zasadzie jawności.

Sąd do spraw Kontroli Wyborów dokonuje tylko kontroli ważności wyborów do Landtagu; do zakresu jego działania nie należy kontrola wyborów do komunalnych ciał przedstawicielskich. Decyzje Sądu, które uznają wybory za nieważne, działają *ex nunc*, a więc uchwały Landtagu włącznie z tymi, które dotyczą powołania tego Sądu, pozostają skuteczne, nawet jeśli wybory do Landtagu zostałyby jako całość uznane za nieważne. Również posłowie, których wybór został uznany za nieważny lub którzy utracili swój mandat na podstawie decyzji Sądu w terminie późniejszym, są członkami Landtagu ze wszystkimi prawami i obowiązkami, aż do czasu wydania wyroku⁴⁷. Decyzje Sądu są ostateczne wraz z ich ogłoszeniem. Przeciwko jego rozstrzygnięciom przysługuje tylko skarga na naruszenie praw zasadniczych do sądu konstytucyjnego Hesji (*Staatsgerichtshof*) lub skarga konstytucyjna do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego⁴⁸.

⁴⁶ Zinn, Stein, *Verfassung des Landes...*, komentarz do art. 78, s. 2.

⁴⁷ *Ibidem*, komentarz do art. 78, s. 10.

⁴⁸ *Hessisches Staats- und Verwaltungsrecht*, s. 36.

VI. UTRATA MANDATU POSELSKIEGO I JEGO PONOWNE OBSADZENIE

Poza utratą mandatu poselskiego na podstawie decyzji Sądu do spraw Kontroli Wyborów, prawo wyborcze Hesji przewiduje również inne sytuacje, w których poseł traci swoje miejsce w Landtagu. Są to: zrzeczenie się mandatu przez posła, późniejsza utrata prawa wybieralności oraz prawomocne pozbawienie uprawnień wynikających z wyborów publicznych (§ 39 ust. 1 ustawy wyborczej). W razie opróżnienia się mandatu poselskiego w Landtagu, znajdują zastosowanie przepisy o następstwie posła. Jeżeli zostanie opróżniony mandat poselski, który został obsadzony z listy krajowej, w miejsce to wstępuje następny, jeszcze nie powołany na posła kandydat z listy tej partii lub grupy wyborców, która utraciła mandat. W przypadku gdy lista jest wyczerpana, wtedy miejsce to pozostaje nieobsadzone do końca kadencji Landtagu. W dotychczasowej praktyce nie było sytuacji, aby mandat pozostał nieobsadzony. Jeżeli natomiast zostanie opróżniony mandat w okręgu wyborczym, wtedy odbywają się wybory uzupełniające, ale tylko wtedy gdy poseł, który utracił mandat, był wybrany z ramienia partii lub grupy wyborców, która nie zgłosiła krajowej listy kandydatów. W przeciwnym wypadku mandat ten obsadzany jest z listy krajowej tej partii. Taka procedura obsadzania zwolnionych mandatów w okręgu została wprowadzona w wyniku nowelizacji ustawy wyborczej w 1988 r. Do tej pory w okręgach byli wybierani kandydaci na następców (*Ersatzbewerber*), którzy w razie opróżnienia mandatu byli powoływani do pełnienia funkcji poselskiej.

Szczególną przyczyną utraty mandatu może być uznanie przez Federalny Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 21 ustawy zasadniczej RFN, partii za sprzeczną z konstytucją. W takim przypadku posłowie, którzy należą do tej partii i są jej reprezentantami w Landtagu, tracą swoje mandaty. Jeżeli mandaty utracili posłowie wybrani w okręgach wyborczych, należy przeprowadzić wybory uzupełniające, natomiast jeśli mandaty te były obsadzone z listy krajowej, miejsca takie pozostają nieobsadzone, co powoduje odpowiednie zmniejszenie ustawowej liczby członków Landtagu (§ 41 ustawy wyborczej). W dotychczasowej praktyce konstytucyjnej RFN za sprzeczne z konstytucją zostały uznane dwie partie polityczne, co spowodowało ich likwidację: Socjalistyczna Partia Rzeszy (*Sozialistische Reichspartei* — SRP) w 1952 r. oraz Komunistyczna Partia Niemiec (*Kommunistische Partei Deutschland* — KPD) w 1956 r. Na podstawie wyroków Federalnego Trybunału Konstytucyjnego o ich delegalizacji nastąpiła utrata mandatów poselskich pia-

stowanych przez członków tych partii w Bundestagu i parlamentach krajowych⁴⁹. Nie dotyczyło to jednak Landtagu Hesji, ponieważ w tym okresie obydwie zdelegalizowane partie nie posiadały swoich reprezentantów w parlamencie tego kraju.

VII. ZAKOŃCZENIE

Landtag Hesji wybierany jest na czteroletnią kadencję, podobnie jak Bundestag oraz Landtagi większości krajów RFN⁵⁰. Konstytucja Hesji przewiduje również możliwość jej skrócenia, i to w dwojaki sposób: po pierwsze — w drodze uchwały o samorozwiązaniu powziętej większością głosów ustawowej liczby członków Landtagu (art. 80); po drugie — Landtag ulega rozwiązaniu, jeżeli w ciągu 12 dni po wyrażeniu wotum nieufności premierowi, nie wyrazi zaufania nowemu rządowi (art. 114 ust. 5). Kadencja Landtagu rozpoczyna się z dniem zakończenia starej kadencji, natomiast w przypadku przedterminowego rozwiązania, rozpoczyna się z dniem nowych wyborów. W dotychczasowej praktyce konstytucyjnej Hesji mieliśmy do czynienia z dwukrotnym samorozwiązaniem się Landtagu. Po raz pierwszy został rozwiązany Landtag X kadencji w dniu 4 VIII 1983 r., po niecałych 11 miesiącach jego działalności na skutek braku poparcia większości parlamentarnej dla ówczesnego rządu utworzonego przez SPD⁵¹. Wniosek w sprawie rozwiązania został zgłoszony przez frakcje SPD i CDU⁵², w nadziei, że nowe wybory przyniosą zmianę układu sił w parlamencie. Po raz drugi dotyczyło to Landtagu XI kadencji, który został rozwiązany w dniu 17 II 1987 r., na 7 miesięcy przed upływem kadencji, na skutek kryzysu rządowego spowodowanego wycofaniem się partii Zielonych z koalicji tworzonej dotychczas z SPD. W tej sytuacji zostały zgłoszone trzy identyczne wnioski o rozwiązanie Landtagu przez frakcje CDU, FDP i Zielonych⁵³. Nowe wybory do Landtagu XII kadencji odbyły się 4 IV 1987 r., w wyniku

⁴⁹ Zob. L. Janicki, *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*, Poznań 1975, s. 209—210.

⁵⁰ Jedynie Landtagi Północnej Nadrenii-Westfalii i kraju Saary są wybierane na 5-letnią kadencję.

⁵¹ Hessischer Landtag, 10 Wahlperiode, Plenarprotokolle, s. 1088.

⁵² Hessischer Landtag, Drucksache 10/1171 oraz Drucksache 10/1172. Był to już drugi z kolei wniosek o rozwiązanie Landtagu tej kadencji. Pierwszy został zgłoszony już po 6 miesiącach trwania kadencji przez frakcję CDU (Drucksache 10/634), ale nie uzyskał on wymaganej większości głosów (Plenarprotokolle, s. 497—498).

⁵³ Hessischer Landtag, Drucksache 11/7238, 11/7239 oraz 11/7242.

nastąpiła zmiana koalicji rządzącej; obecnie tworzą ją CDU wraz z FDP, podobnie jak to jest na szczeblu federacji.

Wyniki wyborów do Landtagu Hesji poszczególnych kadencji obrazuje tab. 1.

Tabela 1

Ka- dencja	Data wyborów	SPD	CDU	FDP	Zieloni	GPD- BHE	KPD	NPD	Razem
I	1 XII 1946	38	28	14	—	—	10	—	90
II	19 XI 1950	47	12	21*	—	—	—	—	80
III	28 XI 1954	44	24	21	—	7	—	—	96
IV	23 XI 1958	48	32	9	—	7	—	—	96
V	11 XI 1962	51	28	11	—	6	—	—	96
VI	6 XI 1966	52	26	10	—	—	—	8	96
VII	8 XI 1970	53	46	11	—	—	—	—	110
VIII	27 X 1974	49	53	8	—	—	—	—	110
IX	8 X 1978	50	53	7	—	—	—	—	110
X	26 IX 1982	49	52	—	9	—	—	—	110
XI	25 IX 1983	51	44	8	7	—	—	—	110
XII	5 IV 1987	44	47	9	19	—	—	—	110

* — w tym 8 posłów z BHE, która wystawiła wspólną listę z FDP.

Źródło: *Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Bad Homburg 1987, s. 18.

Z przedstawionej tabeli wynika, że od wyborów do Landtagu I kadencji w 1946 r. największe znaczenie na scenie politycznej Hesji posiadają trzy partie: SPD, CDU oraz FDP. Przejściowo posiadał również pewne znaczenie blok dwu partii GDP/BHE — Partii Ogólnoniemieckiej i Partii Przesiedleńców, do chwili ich likwidacji⁵⁴. W ostatnim okresie nową siłą polityczną stała się partia Zielonych (*Grünen*), która od 1982 r. weszła w skład Landtagu Hesji.

Wpłynęło do Redakcji
„Folia iuridica”
we wrześniu 1990 r.

Katedra Prawa
Państwowego
Uniwersytet Łódzki

⁵⁴ Szerzej na temat systemu partyjnego RFN i jego przekształceń, zob.: H. Kack, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*, Opladen 1971, *passim*.

Michał Domagała

ELECTION LAW OF THE LANDTAG IN HESSEN

Summary

It is specific in the electoral system of the Federal Republic of Germany that it has four independent sectors of election law, referring to elections to the Federal Parliament, to the Land Parliaments, local government elections and a separate election to the European Parliament.

The subject of this paper is presentation of evolution of election law and provisions regulating elections to the Landtag, giving the example of one of the Lands of the FRG, namely Hessen. The paper refers to legal regulations of the problem in the years 1946—1989.

The fundamental source of election law in Hessen is the Constitution of 1st December 1946, and the based on it statute on elections to the Landtag (Landtagswahlgesetz) of 18th September 1950, later several times amended. At present the electoral legislation in the version of 3rd November 1982, with the amendment of 16th June 1988, is in force.

Originally parliamentary elections in Hessen were based on the majority representation system. In 1950, under the influence of federal regulations, a mixed system was introduced which was a composition of proportional and majority representation systems. Another essential modification was abandoning the system of d'Hondt when distributing seats from the national lists and introduction of a new system of Hare-Niemeyer, which was later in 1985 adopted by the federal legislation to election to the Bundestag.

The most recent modification in the electoral law of Hessen is the amendment of 1988, which gave the electors two votes, like in the election to the Bundestag. Before that the electors in Hessen had only one vote to cast jointly for the candidate of the constituency and for the national list of the same party.

Up to the present, the results of elections to the Landtag in Hessen confirm that there are three political parties of importance: the SPD which was in power alone or in coalition with other political parties in the years 1946—1987, the CDU which won the election in 1987 what resulted in a coalition government with the FDP, and the FDP which usually entered coalition governments. Lately the party of the Greens has become a new political power which in 1982 entered the Landtag of Hessen.

Tłumaczył Ludwik Lamentowski