

**Małgorzata Babula**

Rzeszowska Szkoła Wyższa

## Echo islandzkich wyborów parlamentarnych z września 2021 r.

### 1. Wprowadzenie

Islandia w powszechnej świadomości utożsamiana jest z praworządnością i szerokim wachlarzem praw i wolności jednostki. To prawda, że za podobny przykład można wziąć inne państwa nordyckie<sup>1</sup>, ale Islandię wyróżnia doświadczenie historyczne, tj. zrodzenie państwa wyłącznie z napływowej ludności i ponad 500-letnia podległość. Wydawać by się mogło, że czynniki te nie będą sprzyjać powstaniu jednej z najwcześniejszych współczesnych demokracji, tymczasem nic bardziej mylnego. Islandia to kraj przodujący w zakresie swobód, jakimi cieszą się jego mieszkańcy<sup>2</sup>, ale też kraj, w którym z owej demokracji obywatele korzystają bardzo odpowiedzialnie. To przekłada się również na sferę polityki państwowej, albowiem od dekad statystyki wyborcze wskazują, że zdecydowana większość społeczeństwa rozumie ideę demokracji nie tylko jako należnych jednostce praw, ale też w kontekście obywatelskich obowiązków, o czym świadczyć mogą m.in. wysokie wskaźniki procentowe osób biorących udział w wyborach<sup>3</sup>. I chociaż frekwencja odnotowana w wyborach parlamentarnych z 25 września była drugą najniższą w historii Islandii, należy obiektywnie ocenić, że 80% to bardzo wysoki wskaźnik<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Zob. M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 2010.

<sup>2</sup> Zob. M. Babula, *Equality in the Icelandic Legal and Social Concept*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, No. 6(58), s. 533–544, <https://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/ppk/58/ppk5843.pdf> (dostęp: 20.12.2021).

<sup>3</sup> Przykładowo w wyborach prezydenckich w czerwcu 2020 r. udział wzięło ponad 90% głosujących. Dokładne statystyki z tych wyborów znajdują się na stronie Islandzkiego Rejestru Krajowego, <https://www.skra.is/gogn/talnaefni/kosningar/talnaefni-vegna-forsetakosninga-2020/> (dostęp: 18.12.2021).

<sup>4</sup> Islandzki Rejestr Krajowy, <https://www.skra.is/gogn/talnaefni/kosningar/talnaefni-althingiskosninga-2021/> (dostęp: 27.09.2021).

## 2. Wybory parlamentarne według przepisów ustawowych

Systematyka Konstytucji Republiki Islandii obejmuje VII rozdziałów, pozbawionych tytułów, ale odnoszących się odpowiednio do zasad ustroju politycznego (rozdział I), Prezydenta (rozdział II), wyborów do Parlamentu (rozdział III), postępowania w Parlamencie (rozdział IV), władzy sądowniczej (rozdział V), Kościoła (rozdział VI) oraz praw i wolności jednostki (rozdział VII)<sup>5</sup>. Niektóre kwestie dotyczące rządu uregulowane są w rozdziale poświęconym głowie państwa i analizując parlamentaryzm islandzki, należy wziąć pod lupę tak rozdział II, jak i III Konstytucji. Zgodnie z islandzką ustawą zasadniczą Althing składa się z 63 deputowanych wybieranych przez naród na cztery lata w głosowaniu tajnym opartym na zasadzie proporcjonalności<sup>6</sup>. Okręgów wyborczych powinno być nie mniej niż sześć i nie więcej niż siedem<sup>7</sup>. Ich granice określa ustawa, jednak Krajowa Komisja Wyborcza może ustalić granice okręgów wyborczych w Reykjavíku i jego najbliższej okolicy<sup>8</sup>. Ogólną liczbę mandatów parlamentarnych dla każdego okręgu wyborczego określa ustawa, jednak podstawę stanowią przepisy art. 5 Konstytucji<sup>9</sup>. W każdym okręgu wyborczym przynajmniej sześć mandatów jest rozdzielanych odpowiednio do wyników wyborów w danym okręgu. Mandaty inne niż te rozdzielane w okręgach wyborczych zostaną przyznane poszczególnym okręgom wyborczym w celu zapewnienia wszystkim partiom politycznym reprezentacji możliwie w największym stopniu odzwierciedlającej ogólną liczbę głosów oddanych na każdą partię (tzw. mandaty wyrównawcze). Upraw-

14

<sup>5</sup> D. Wapińska, *Ewolucja konstytucji nordyckich*, Rzeszów 2018, s. 96.

<sup>6</sup> Zob. M. Grzybowski, *Islandia. Zarys systemu ustrojowego*, Białystok 2020, s. 126–129.

<sup>7</sup> Od 2010 r. jest sześć okręgów wyborczych, <https://www.althingi.is/english/elections/constituencies/> (dostęp: 24.11.2021).

Podział wyspy na okręgi wyborcze normuje Ustawa o wyborach do Parlamentu, nr 24/2000, <https://www.althingi.is/lagas/150a/2000024.html> (dostęp: 21.12.2021). Szerzej o okręgach wyborczych zob. M. Babula, *Komentarz do Konstytucji Republiki Islandii. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands. Athugasemd*, Rzeszów 2020, s. 23–24 oraz 53–61.

<sup>8</sup> <https://www.althingi.is/english/elections/constituencies/> (dostęp: 24.11.2021).

<sup>9</sup> Szczegółowo procedury rozdziału mandatów na poszczególne okręgi wyborcze określa Ustawa o wyborach do Parlamentu w art. 8, 107–110 oraz Ordynacja wyborcza (art. 9):

1) północno-zachodni, 8 miejsc w parlamencie,

2) północno-wschodni, 10 miejsc,

3) południowy, 10 miejsc;

okręgi wiejskie oraz

4) południowo-zachodni, 13 miejsc,

5) Reykjavík północny, 11 miejsc,

6) Reykjavík południowy, 11 miejsc,

okręgi miejskie; <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2021112.html> (dostęp: 22.12.2021).

nione do uczestnictwa w tym podziale mandatów są jednak tylko te partie polityczne, które uzyskały minimum 5% wszystkich ważnych głosów oddanych w skali całego kraju. Celem przydziału mandatów wyrównawczych jest bowiem skorygowanie rozbieżności między poparciem partii krajowych a liczbą mandatów w okręgach wyborczych<sup>10</sup>. Jeżeli liczba wyborców umieszczona w spisie wyborców przypadająca na każdy mandat parlamentarny osiągnie w jednym z okręgów wyborczych połowę liczby przypadającej na mandat parlamentarny w innym okręgu wyborczym, Krajowa Komisja Wyborcza dokonuje rewizji liczby mandatów przysługujących każdemu okręgowi wyborczemu w celu ograniczenia tych różnic. Liczba miejsc w każdym okręgu wyborczym musi jednak wynosić co najmniej sześć. Większość miejsc w parlamencie znajduje się w okręgu południowo-zachodnim (13), a najmniej w okręgu północno-zachodnim (8)<sup>11</sup>. Postanowienia ustawy odnoszące się do granic okręgów wyborczych i metod rozdziału mandatów w parlamencie mogą zostać zmienione tylko większością 2/3 głosów Althingu<sup>12</sup>.

Wyróżnia się następujące komisje wyborcze w wyborach parlamentarnych: Krajową Komisję Wyborczą, okręgowe komisje wyborcze, komisje podokręgowe i gminne komisje wyborcze<sup>13</sup>. Po każdym wyborach powszechnych Althing wybiera pięcioosobową Krajową Komisję Wyborczą (dalej KKW), która wybiera własnego przewodniczącego i rozdziela między siebie zadania. W każdym okręgu wyborczym działa komisja wyborcza. Kadencja w KKW trwa pięć lat, przy czym co roku wygasa kadencja jednego członka zarządu. Trzech członków zarządu wybiera Althingi, w tym przewodniczącego KKW, a dwóch – Związek Gmin Islandzkich. W ten sam sposób wybiera się zastępców. Członkowie Zarządu i ich zastępcy powinni posiadać doświadczenie i wiedzę w sprawach wyborczych<sup>14</sup>. KKW z odpowiednim wyprzedzeniem ogłasza swoją siedzibę, która ma znajdować się jak najbliżej traktu komunikacyjnego<sup>15</sup>. Komisje wyborcze wybierane są na pierwszym posiedzeniu nowo wybranej rady gminy na cztery lata. W przypadku wyboru komisji wyborczych samorząd może odroczyć wybór komisji podokręgowych i okręgowych, tak aby były one wybierane na rok przed każdymi powszechnymi wyborami parlamentarnymi<sup>16</sup>. Osoba, która zasiada w komisji wyborczej, zrzeka się tego mandatu w momencie, gdy zostanie wybrana do Althingu, jak

<sup>10</sup> <https://www.mcc.is/pl/elections/> (dostęp: 11.11.2021).

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Art. M. Babula, *Komentarz...*, s. 53–56.

<sup>13</sup> Art. 11 Ustawy o wyborach do Parlamentu.

<sup>14</sup> Art. 12 ust. 2 Ordynacji wyborczej.

<sup>15</sup> *Ibidem*, art. 13.

<sup>16</sup> *Ibidem*, art. 15.

również ustępuje w przypadku wyroku w sprawie dotyczącej małżonka lub osoby z tymże małżonkiem spokrewnionej lub spokrewnionej bezpośrednio z nim, lub – na podobnych zasadach – połączonych z nim poprzez adopcję<sup>17</sup>.

Wybory do parlamentu są pięcioprzymiotnikowe i mają charakter powszechny, równy, proporcjonalny i bezpośredni oraz odbywają się w głosowaniu tajnym. Na szczęblu konstytucyjnym uregulowane są tylko tajność głosowania i proporcjonalność, zaś pozostałe założenia wynikają z przepisów ustawy o wyborach do parlamentu, która reguluje szczegóły zasad wyborów do Althingu. Zgodnie z art. 116 wzmiankowanej ustawy, komisje wyborcze, po przeprowadzeniu głosowania, składają – na specjalnych formularzach – sprawozdania do Statistic Iceland<sup>18</sup>. Wybory parlamentarne odbywają się nie później niż ostatniego dnia kadencji wyborczej, a kadencja parlamentu trwa cztery lata<sup>19</sup>. W każdym okręgu wyborczym KKW powołuje przedstawicieli, których zadaniem jest liczenie głosów i rozwiązywanie sporów. W uprzednio ogłoszonym miejscu i czasie komisja wyborcza otwiera urny, a następnie odbywa się liczenie głosów. Gdy KKW otrzyma kopię protokołu wszystkich komitetów wyborczych, informuje z odpowiednim wyprzedzeniem, gdzie i kiedy nastąpi ogłoszenie wyników wyborów. To, czy karta do głosowania zostanie uznana za ważną lub nie, oraz rozstrzyganie ewentualnych sporów reguluje ustawa o wyborach do Parlamentu<sup>20</sup>. Wady wyborów nie prowadzą do odwołania wyborów, chyba że można oczekiwać, że będą miały wpływ na ich wynik<sup>21</sup>.

Formalnie to prezydent powołuje i odwołuje ministrów, a także określa ich liczbę i zakres ich obowiązków. W praktyce, jako że ministrowie muszą cieszyć się zaufaniem większości parlamentarnej, kandydatury są wynikiem propozycji premiera<sup>22</sup>. Podział obowiązków między ministrów i ministerstwa leży w gestii premiera, a ich właściwe zakresy odpowiedzialności zostały określone w Dekrecie prezydenckim w sprawie podziału obowiązków administracyjnych między ministerstwami oraz Dekrecie prezydenckim w sprawie obowiązków ministrów<sup>23</sup>. W przypadkach, gdy w ministerstwie

<sup>17</sup> *Ibidem*, art. 16.

<sup>18</sup> M. Babula, *Komentarz...*, s. 56.

<sup>19</sup> Art. 20 Ustawy o wyborach do Parlamentu.

<sup>20</sup> A od 1 stycznia 2022 r. również Ordynacja wyborcza.

<sup>21</sup> Ustawa zmieniająca ustawę o przeprowadzaniu referendum, nr 23/2011, <https://www.althingi.is/altext/stjt/2011.023.html> (dostęp: 24.11.2021), w zw. z ustawą o wyborach do Parlamentu.

<sup>22</sup> M. Babula, *Komentarz...*, s. 33. Za: J. Osiński, *Konstytucja Islandii*, Warszawa 2009, s. 28.

<sup>23</sup> Dekret prezydencki w sprawie podziału kwestii administracyjnych między ministerstwami w Rządzie islandzkim, nr 119/2018, <https://www.althingi.is/lagas/150a/2018119.html> (dostęp: 24.11.2021). Za: M. Babula, *Komentarz...*, s. 33.

jest więcej niż jeden minister, dekret prezydencki w sprawie obowiązków ministrów określa sposób podziału zadań danego ministerstwa pomiędzy ministrów. Podstawowymi zadaniami ministerstw są zapewnianie i nadzorowanie funkcji, za które są odpowiedzialni oraz formułowanie polityki w tych obszarach na podstawie obowiązującej strategii<sup>24</sup>.

### 3. Wybory parlamentarne A.D. 2021

Konstytucja Republiki Islandii stanowi wprost, że Prezydent Republiki zwołuje Althing nie później niż w ciągu 10 tygodni po wyborach powszechnych i to on otwiera coroczne sesje zwyczajne parlamentu<sup>25</sup>. Specjalna komisja powołana do ponownego przeliczenia głosów w okręgu zachodnim dopiero 24 listopada miała rozesłać raport końcowy. Mimo to, w związku z upłynięciem 52 dni, zebrała się pierwsza sesja parlamentu. Oznacza to, że pomimo tego, że w miejscowości Borgares doszło do nieprawidłowości w liczeniu i przechowywaniu głosów<sup>26</sup>, parlament uznał, że nie wpłynęłoby to na wyniki wyborów, więc procedował z dalszymi formalnościami<sup>27</sup>, efektem których jest utworzenie nowego rządu. Warto w tym miejscu nadmienić, że ustawa o wyborach do parlamentu stanowi wprost<sup>28</sup>, że jeżeli powtórne wybory są konieczne z powodu nieważności wyborów na podstawie art. 46 Konstytucji<sup>29</sup>, zarządzane są nowe wybory

17

<sup>24</sup> <https://www.government.is/ministries/about-government-offices/> (dostęp: 24.11.2021). Za: M. Babula, *Komentarz...*, s. 34.

<sup>25</sup> Konstytucja Republiki Islandii, nr 33/1944, <https://www.althingi.is/lagas/150a/1944033.html> (dostęp: 24.11.2021).

<sup>26</sup> W Islandii głosy liczą skrutatorzy będący opłacanymi wolontariuszami. Powołani są oni spośród wyborców, a samo przeliczanie odbywa się w centrum liczenia głosów, zatem poza lokalem wyborczym. Za: Kancelaria Sejmu – Biuro Analiz i Dokumentacji, *Procedury wyborcze w krajach europejskich*, Warszawa 2015, s. 16.

<sup>27</sup> M. Sikorski, <https://www.facebook.com/polskastronaioislandii/posts/3174039442881952> (dostęp: 26.11.2021).

<sup>28</sup> W rozdziale XVIII poświęconym odroczeniu wyborów oraz powtórny wyborom.

<sup>29</sup> Art. 46 Konstytucji stanowi, że to Althing decyduje o tym, czy deputowani zostali wybrani zgodnie z prawem, a także o pozbawieniu ich mandatu. W praktyce w Parlamencie działa kadencyjna komisja zajmująca się weryfikacją prawomocności mandatów wyborczych deputowanych i ich zastępców. Na pierwszej sesji parlamentu wybieranych jest dziewięciu członków, którzy tworzą komisję weryfikacyjną. Owe weryfikacji komisja dokonuje podczas inauguracyjnego posiedzenia parlamentu. Komisja zajmuje się sprawdzeniem kart do głosowania celem ustalenia, czy udzielenie mandatu jest ważne w świetle prawa. Za: M. Babula, *Komentarz...*, s. 85–86. Treść art. 46 Konstytucji uzupełniają artykuły 120 i 121 ustawy o wyborach do Parlamentu.

w okręgu wyborczym za pomocą ogłoszenia, co powinno nastąpić jak naj-  
szybciej, a najpóźniej w ciągu miesiąca licząc od dnia wyborów<sup>30</sup>.

W związku z tym, że dotąd nie ogłoszono ostatecznego składu parlamentu, nie ma jeszcze wybranego jego przewodniczącego<sup>31</sup>, pracami Althingu tymczasowo kieruje deputowana Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir<sup>32</sup>. W ciągu dwóch dni od zwołania parlamentu jego członkowie przegłosowali wydanie elektronicznych kart umożliwiających udział w głosowaniach dla wszystkich nowo wybranych posłów. Tym samym parlament uznał prawidłowość przebiegu głosowań we wszystkich okręgach wyborczych. W efekcie powołano nowy rząd złożony z 12 ministrów. Nastąpiły zmiany w strukturze resortów, ale pojawiły się tylko dwa nowe nazwiska. Wśród priorytetów na najbliższe miesiące rząd wskazał m.in. obniżenie podatków; dalszą prywatyzację banków; utworzenie parku narodowego wewnątrz wyspy, powołanie profesjonalnego zarządu Landspítala i rewizję umowy handlowej z UE w sprawie importu produktów rolnych. Minister finansów przedstawił projekt budżetu Islandii na rok 2022: przewidywany deficyt to 168,5 miliarda ISK, czyli o 55 miliardów mniej, niż prognozowano na wiosnę 2021 r. Zakładany wzrost gospodarczy to 5,3%<sup>33</sup>.

18 Gdzie zgrzyta? Po pierwsze, należałoby zadać pytanie o zasadność uznania ważności wyborów (skutkiem czego jest powołanie nowego rządu), a po drugie – należy wrócić pamięcią do prac legislacyjnych jeszcze z jesieni 2019 r., gdy grupa robocza ds. nowelizacji ordynacji wyborczej przedstawiła projekt nowej ustawy o prawie wyborczym. Przewodniczący parlamentu przedstawił ów projekt Althingowi, ale w trakcie parlamentarnych prac nad nim okazało się, że projekt grupy roboczej odbiegał od tego procedowanego m.in. w zakresie przepisów dotyczących liczenia głosów i głosowania uzupełniającego. Tymczasem te dwie kwestie są kluczowe dla usprawnienia procesu liczenia głosów i zasadniczo właśnie o nieprawidłowości w tym zakresie wszczęto dyskusję po wyborach wrześniowych. Ustawa o wyborach do parlamentu stanowi bowiem, że głosy są liczone w jednym, z góry wskazanym miejscu w każdym okręgu wyborczym. W okręgach wiejskich zdecydowano, że głosy liczono w Borgarnes, Akureyri i Selfoss. Oznacza to, że urny i karty do głosowania będą transportowane na dużych odległościach (z Djúpivogur do Akureyri jest 400 km; z Ísafjörður do Borgarnes 346 km; a z Höfn w Hornafjörður 401 km do Selfoss, a stamtąd do Keflavíku 108 km). Mając to na uwadze, grupa ro-

<sup>30</sup> Art. 115 ustawy o wyborach do Parlamentu.

<sup>31</sup> Stan na 22.12.2021 r.

<sup>32</sup> M. Sikorski, <https://www.facebook.com/polskastronaioislandii/posts/3172452606373969> (dostęp: 24.11.2021).

<sup>33</sup> *Ibidem*.

bocza w swoim projekcie ustawy zaproponowała, aby liczenie głosów sędować na komisje wyborcze w każdej gminie, zamiast – jak to ma miejsce obecnie – przekazywać głosy do jednego punktu w danym okręgu. Propozycja ta nie została jednak zatwierdzona przez Parlament, uzasadniający utrzymanie obecnego systemu wiedzą i doświadczeniem okręgowych komisji wyborczych. Wydaje się zatem, że wprost zdyskredytowano doświadczenie i wiedzę pozostałych komisarzy, co jest o tyle zaskakujące, że np. w okręgu południowym konsekwentnie od 2009 r., po wyborach dokonywano zmian na stanowiskach wyższych komisarzy wyborczych. To w sposób naturalny powoduje, że wzmiankowane doświadczenie jest w tym momencie argumentem dyskusyjnym. Tymczasem w gminnych komisjach wyborczych od dekad zasiadają te same osoby, zatem trudno takiej komisji odmówić owego doświadczenia<sup>34</sup>. Ponadto, projekt ustawy zakładał, że wyborcy będą mogli głosować tylko raz, a nie jak obecnie dwa razy: poza lokalami wyborczymi i ponownie w nich. Aktualna procedura opóźnia liczenie głosów, które może się rozpocząć dopiero po wpłynięciu wszystkich kart. Tę propozycję parlament również odrzucił<sup>35</sup>.

## 4. Podsumowanie

19

Tej patowej sytuacji z września, gdzie działania podejmowane były *de facto* pod presją upływającego terminu, można było uniknąć, tym bardziej, że problem z liczeniem głosów po wyborach powszechnych nie jest żadnym novum i za każdym razem odgrzewana jest dyskusja nad koniecznością wprowadzenia zmian. Wraz z doświadczeniem rosną oczekiwania, zatem gdy szanse na wdrożenie nowelizacji były największe (prace nad Ordynacją wyborczą), dziwi, że parlament z tej możliwości nie skorzystał. Można tylko domniemać, co było powodem takiego działania, ale niezależnie od tych dywagacji trzeba uznać, że jest to co najmniej zdumiewające, o ile nie niepokojące. Pozostaje teraz wyłącznie przyglądać się uważnie, czy sprawa rozejdzie się po kościach, czy parlament podejmie jednak działania mające na celu wyeliminowanie analogicznych perturbacji w przyszłości. Nie należy zapominać, że istotne w tej kwestii będą również działania opozycji, o ile ta zrozumie, że jeżeli chcesz być mistrzem, musisz zachowywać się jak mistrz.

<sup>34</sup> M.K. Hannesson, *Talning atkvæða í þingkosningum*, <https://www.samband.is/frettir/talning-atkvaeda-i-thingkosningum/> (dostęp: 13.10.2021).

<sup>35</sup> *Ibidem*.