

ADAM JAKUSZEWICZ

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

## Prawa wyborcze cudzoziemców w wyborach samorządowych w Polsce na tle rozwiązań prawno-międzynarodowych oraz regulacji innych krajów

### Wprowadzenie

We współczesnym konstytucjonalizmie istnieje wyraźna tendencja do daleko idącego zrównywania statusu obywateli i cudzoziemców zamieszkujących legalnie dane państwo w kwestii korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Bazując na idei uniwersalizmu praw człowieka, pewne prawa i wolności konstytucyjne, które w przeszłości tradycyjnie zastrzegane były wyłącznie dla obywateli, obecnie coraz częściej rozszerzane są na inne podmioty (obywateli innych państw, bezpaństwowców) mające status miejscowych rezydentów. Tendencja ta dotyczy przede wszystkim szeroko rozumianych praw socjalnych, w mniejszym zaś stopniu odnosi się do praw politycznych, w tym zwłaszcza do praw wyborczych, które w wielu krajach w dalszym ciągu zastrzeżone są dla obywateli<sup>1</sup>.

Wskazane ograniczenie stanowi konsekwencję przyjęcia koncepcji narodu ujmowanego jako zbiorowość polityczna będąca nośnikiem władzy zwierzchniej i sprawująca tę władzę za pośrednictwem swoich przedstawicieli lub bezpośrednio poprzez branie udziału w wyborach i referendach. Mimo to w ostatnich latach kwestia przyznania prawa udziału w wyborach samorządowych cudzoziemcom spotyka się z coraz większym zainteresowaniem zarówno ze strony elit politycznych i opinii publicznej, jak i przedstawicieli nauk prawnych i politycznych. Do-

---

<sup>1</sup> P. Santolaya, M. Revenga-Sánchez, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Madrid 2007, s. 11.

tyczy to zwłaszcza krajów, w których imigranci stanowią znaczny odsetek społeczeństwa. Stały wzrost liczby cudzoziemców w wielu krajach prowadzi do stopniowej zmiany sposobu postrzegania tej kategorii osób. Na osobę nieposiadającą obywatelstwa danego państwa nie patrzy się już jak na kogoś obcego w miejscowej społeczności. Przeciwnie, podkreśla się jej ścisłą więź z miejscem zamieszkania i państwem pobytu. Rozważa się jej sytuację, zakres przysługujących jej praw, wolności i obowiązków, oraz porównuje jej status ze statusem obywateli państwa, w którym przebywa<sup>2</sup>.

Wyrazem zmiany w postrzeganiu pozycji obcokrajowców w społeczeństwie kraju przyjmującego są wprowadzane w niektórych państwach rozwiązania prawne mające na celu umożliwienie cudzoziemcom udziału w wyborach samorządowych. Z kolei w krajach, w których rozwiązań takich dotychczas nie wprowadzono, w tym także i w Polsce<sup>3</sup>, wysuwane są w tym zakresie postulaty *de lege ferenda*. Zauważalna tendencja w kierunku przyznawania cudzoziemcom określonych praw politycznych stanowi odpowiedź na potrzebę pogłębienia integracji imigrantów z miejscowym społeczeństwem. Z drugiej strony jest świadectwem przeobrażeń społecznych, skutkujących zmianą postrzegania istoty i celów demokracji, suwerenności, obywatelstwa, tożsamości narodowej oraz zasady równości. Z tego względu propozycje rozszerzenia praw wyborczych na cudzoziemców wzbudzają liczne kontrowersje, które dotyczą zarówno zasadności tego kroku, jak i warunków jego realizacji, przy czym głównym problemem teoretyczno-prawnym stanowiącym przedmiot sporów wydaje się być zagadnienie relacji pomiędzy zasadą demokracji a zasadą zwierzchnictwa narodu. Prawo do brania udziału w wyborach stanowi bowiem zasadniczy mechanizm funkcjonowania współczesnych demokracji, który oprócz wymiaru instrumentalnego posiada także głęboki wymiar symboliczny. Z drugiej zaś strony konsekwencją utożsamiania zbiorowego podmiotu władzy zwierzchniej z ogółem obywateli danego państwa, a właściwie z korpusem wyborczym, jest wyłączenie cudzoziemców z życia politycznego w kraju zamieszkania, co z kolei sprawia, że podział na obywateli i cudzoziemców staje się szczególnie wyrazisty. Obcokrajowcy mieszkający w danym państwie znajdują się wszak w paradoksalnej sytuacji; z jednej strony podlegają władzy danego państwa i mają obowiązek przestrzegania stanowionego przez nią prawa, z drugiej zaś nie mają możliwości partycypowania w legitymizacji tejże władzy poprzez akt wyborczy.

<sup>2</sup> K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 84 i nast.

<sup>3</sup> Zob. np. List A. Bodnara do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie ratyfikacji Konwencji Rady Europy o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym z dnia 5 lutego 1992 r., na mocy której obcokrajowcy uzyskali możliwość brania udziału w wyborach lokalnych, [www.pl.zpc.wpia.uw.edu.pl/wystapienia/dot-ratyfikacji-konwencji-re-o-uczestnictwie-cudzoziemcow-w-zyciu-publicznym/](http://www.pl.zpc.wpia.uw.edu.pl/wystapienia/dot-ratyfikacji-konwencji-re-o-uczestnictwie-cudzoziemcow-w-zyciu-publicznym/) [dostęp 30.10.2014].

Dlatego też przyznanie cudzoziemcom praw wyborczych, przynajmniej w wyborach samorządowych, wydaje się być rozwiązaniem pożądanym. Ewentualna decyzja ustawodawcy polskiego o rozszerzeniu praw wyborczych na obcokrajowców nie jest jednak wolna od wątpliwości natury konstytucyjno-prawnej. Przeciw rozszerzeniu praw wyborczych na cudzoziemców wydaje się przemawiać jednoznaczne brzmienie art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym prawo wybierania we wszystkich rodzajach wyborów przysługuje wyłącznie obywatelom polskim: „Wielu przedstawiceli nauki prawa konstytucyjnego uważa, że prawo wyborcze w sensie podmiotowym jest prawem o charakterze *stricte* politycznym i dlatego powinno przysługiwać wyłącznie obywatelom danego państwa. Pozbawienie tego prawa nieobywateli mieszkających na terytorium danego państwa nie oznacza w ich przekonaniu zastosowania cenzusu, ale związane jest z realizacją zasady suwerenności”<sup>4</sup>. Obywatelstwo oznacza wszak istnienie nie tylko specyficznej więzi prawnej i politycznej, lecz także psychicznej – łączącej jednostkę z państwem<sup>5</sup>. Z drugiej jednak strony Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodne z tym przepisem rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do brania udziału w wyborach lokalnych na obywateli państw Unii Europejskiej stale mieszkających w Polsce. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w znacznej mierze zostało zaprobowane w doktrynie. Przyznanie praw wyborczych cudzoziemcom uzasadnia się, opierając na innych zasadach konstytucyjnych, przede wszystkim przytaczając art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym wspólnotę samorządową tworzą wszyscy mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego, a więc i cudzoziemcy. Kwestia przyznania praw wyborczych w wyborach samorządowych nie jest więc pozbawiona wątpliwości konstytucyjno-prawnych. I chociaż zagadnienie to było przedmiotem ożywionej dyskusji w kontekście akcesji Polski do Unii Europejskiej, sformułowane wówczas stanowiska dotyczyły węższego problemu, mianowicie zgodności z Konstytucją RP przyznania praw wyborczych mieszkającym w Polsce obywatelom Unii Europejskiej nieposiadającym obywatelstwa polskiego (wyborcom europejskim). Warto jednak przyjrzeć się wypracowanym wówczas stanowiskom, gdyż stanowią one punkt wyjścia do podjęcia szerszej dyskusji dotyczącej prawnych możliwości przyznania praw wyborczych w wyborach samorządowych mieszkającym w Polsce cudzoziemcom nieposiadającym obywatelstwa Unii Europejskiej. Rozważania prawno-konstytucyjne zostaną poprzedzone ukazaniem kierunków regulacji tego zagadnienia w prawie międzynarodowym oraz w prawie wewnętrznym poszczególnych państw. Ponadto, biorąc pod uwagę, iż kluczowym argumentem podnoszonym przez rzeczników rozsze-

<sup>4</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 374.

<sup>5</sup> K. Skotnicki, *Zasada...*, op. cit., s. 78.

rzenia praw wyborczych na cudzoziemców jest pogląd, że umożliwienie obcokrajowcom partycypacji w życiu politycznym kraju zamieszkania służy pełniejszej realizacji zasady demokracji, niezbędne jest zbadanie relacji pomiędzy określonym uregulowaniem zakresu podmiotowego praw wyborczych a stopniem realizacji tej zasady.

## Prawa wyborcze cudzoziemców a zasada demokracji

W literaturze przedmiotu nierzadko przytaczany jest argument, że przyznanie cudzoziemcom praw wyborczych, przynajmniej w wyborach lokalnych, przyczyniłoby się do pełniejszej realizacji oraz umocnienia zasady demokracji. Wskazuje się przy tym, że brak możliwości uczestniczenia w życiu politycznym przez znaczny odsetek mieszkańców danego państwa, posiadających pełnię praw cywilnych, stanowi uszczuplenie legitymacji władzy. Wszak jedynie niewielu imigrantów zgodzi się ze stwierdzeniem, że dany system polityczny i prawny posiada pełną legitymację, skoro z jednej strony system ów reguluje ich codzienne życie, z drugiej zaś odmawia im prawa do decydowania wraz z innymi o kierunku jego rozwoju<sup>6</sup>. W opinii wielu autorów skutek odmawiania praw wyborczych cudzoziemcom zasada państwa demokratycznego, stanowiąca fundament jego ustroju, doznaje znacznego uszczerbku, którego nie można skompensować w inny sposób<sup>7</sup>.

Zważywszy jednak, że w naukach prawnych i politycznych pojęcie demokracji nie jest jednolicie rozumiane, prawdziwość przytoczonej tezy zależy od przyjęcia określonej koncepcji demokracji. Omówienie poszczególnych sposobów rozumienia pojęcia demokracji przekraczałoby ramy niniejszego opracowania, z tego względu zostaną przedstawione wyłącznie te koncepcje, które są relewantne dla oceny zasadności przyznania praw wyborczych cudzoziemcom. Posłużę się przy tym podziałem demokracji opartym na kryterium zakresu podmiotowego uprawnionych do uczestniczenia w sprawowaniu władzy, zaproponowanym przez Pierre'a Heussera.

Tradycyjną koncepcją demokracji jest demokracja obywatelska (*Bürgerdemokratie*) opierająca się na idei państwa narodowego. Podmiotem władzy zwierzchniej w państwie narodowym jest naród rozumiany jako zbiorowość obywateli tworząca wspólnotę losu, mająca własną historię i tożsamość. Ponadto w pań-

<sup>6</sup> K. Flores Juberías, P. Tent Alonso, *Extending Voting Rights to Foreigners; Reinforcing Equality or Reinventing Citizenship*, „Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol”, 2008, nr 62/63, s. 158.

<sup>7</sup> A. Hervé, *El derecho de voto de los extranjeros en el ámbito universal*, „Revista de derecho migratorio y extranjería; derecho de las personas en movimiento transnacional” 2008, nr 18, s. 11.

stwach, w których główną zasadą przyznawania obywatelstwa jest prawo krwi (*ius sanguinis*), wspólnota obywateli złączona jest także więzami pochodzenia (dlatego nabycie obywatelstwa przez naturalizację stanowi tam wyjątek). Dla przedstawicieli nauki, wiążących pojęcie *demos* z obywatelstwem danego państwa, wyłączenie cudzoziemców z kręgu osób uprawnionych do brania udziału w wyborach jest oczywiste, ponieważ nie są częścią narodu – podmiotu władzy suwerennej<sup>8</sup>.

Ograniczenie praw wyborczych do kręgu obywateli danego państwa jest rezultatem równoległego rozwoju idei państwa narodowego oraz koncepcji powszechności praw wyborczych. W celu praktycznego urzeczywistnienia koncepcji władzy ludu, będącej osiągnięciem rewolucji francuskiej, konieczne stało się prawne określenie kręgu podmiotów uprawnionych do brania udziału w wyborach, co z kolei doprowadziło do wykształcenia się współczesnej koncepcji obywatelstwa ujmowanego jako szczególna więź między jednostką a państwem. W świetle omawianej koncepcji demokracji oddzielenie praw wyborczych od obywatelstwa byłoby równoznaczne z zakwestionowaniem idei narodu, czyli wspólnoty obywateli, która w sposób autonomiczny kształtuje i wyraża wolę polityczną. W tym sensie przyznanie praw wyborczych cudzoziemcom oznaczałoby wprowadzenie do procesu podejmowania decyzji politycznych elementu heteronomii, tj. współdecydowania o losach wspólnoty państwowej przez osoby, które z racji nieposiadania obywatelstwa danego państwa nie stanowią jej części. Innymi słowy, przyznanie praw wyborczych cudzoziemcom, także w wyborach lokalnych, byłoby równoznaczne z przekształceniem państwa narodowego (*Nationalstaat*) w państwo jedynie terytorialne (*Territorialstaat*)<sup>9</sup>.

Koncepcja demokracji obywatelskiej odpowiadała rzeczywistości społecznej Europy XIX i XX wieku, jednakże obecnie wobec internacjonalizacji europejskich rynków pracy, będącej rezultatem integracji europejskiej oraz nasilenia się zjawiska imigracji, pogląd, że przynależność do wspólnoty politycznej powinna opierać się wyłącznie na tożsamości narodowej jako dziedzictwie etnicznym, językowym i kulturowym, coraz wyraźniej ujawnia swoje słabe strony<sup>10</sup>. Ścisłe stosowanie kryterium obywatelstwa w wielu państwach prowadzi do wykluczenia z życia politycznego znacznej części społeczeństwa, w tym także osób, które urodziły się w danym kraju i mieszkają w nim przez dziesięciolecia, co powoduje narastanie problemu deficytu demokracji. Co więcej, taki stan rzeczy trudno jest

<sup>8</sup> P. Heusser, *Stimm- und Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer*, Zürich 2001, s. 90.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Prawo do udziału w wyborach na szczeblu lokalnym jako forma partycypacji politycznej emigrantów. Polska na tle innych krajów europejskich*, „Preferencje polityczne” 2013, nr 7, s. 98.

pogodzić z samą istotą demokracji rozumianą jako prawo do współdecydowania przez rządzonych o sprawach, które ich dotyczą.

Wylimitowanie problemów pojawiających się w związku ze stosowaniem koncepcji demokracji obywatelskiej wydaje się możliwe poprzez przyjęcie modelu demokracji, zgodnie z którym prawo do głosowania przysługiwałoby wszystkim osobom, których dane rozstrzygnięcie dotyczy, niezależnie od posiadanego obywatelstwa (*Betroffenendemokratie*). Zastosowanie tego modelu demokracji wydaje się szczególnie uzasadnione w kontekście lokalnym, zwłaszcza w odniesieniu do referendum lokalnych, w których mieszkańcy mają podjąć merytoryczną decyzję w sprawach istotnych dla danej społeczności. Omawiana koncepcja jest wprawdzie sugestywna, niemniej jednak posiada też poważne mankamenty; problematyczne jest przede wszystkim to, iż w wielu wypadkach trudno znaleźć obiektywne kryteria, które można by zastosować w celu rozgraniczenia kręgu osób dotkniętych danym rozstrzygnięciem od kręgu osób, których dana decyzja nie dotyczy<sup>11</sup>. Poza tym należy uwzględnić, że kryteria te niejednokrotnie są zmienne w czasie i zależą od konkretnego przypadku oraz że poszczególne jednostki mogą być dotknięte przez dane rozstrzygnięcie w niejednakowym stopniu.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe rozważania, należy skonstatować, że omawiany model demokracji zakłada konieczność ustalania podmiotu władzy *ad casum*, nie jest on więc możliwy do zastosowania w praktyce. W celu wylimitowania wskazanych problemów można jednak przyjąć ogólne założenie, że rozstrzygnięcia władzy politycznej w każdym przypadku dotyczą wszystkich podmiotów znajdujących się na terytorium objętym jej jurysdykcją. Konsekwencją takiego założenia jest możliwie najszersze określenie zakresu podmiotów uprawnionych do uczestniczenia w wyborach, czyli objęcie nim wszystkich osób przebywających na danym terytorium niezależnie od obywatelstwa (*Territorialdemokratie*). W ujęciu demokracji terytorialnej podmiotem władzy suwerennej są więc nie tylko obywatele danego państwa, lecz także rezydenci mieszkający na jego terytorium przez określony (rozsądny) czas. W odróżnieniu od modelu demokracji opartym na kryterium bycia dotkniętym określonym rozstrzygnięciem koncepcja demokracji terytorialnej ma tę zaletę, iż jasno określa suwerena (*demos*). Warto także zauważyć, że państwa, które przyjmują rozwiązania prawne inspirowane zasadami demokracji terytorialnej, w kwestiach nadawania obywatelstwa często stosują zasadę prawa ziemi (*ius soli*).

<sup>11</sup> Opierając się na omawianym modelu demokracji, można by np. odebrać prawa wyborcze osobom starszym argumentując, że jest duże prawdopodobieństwo, iż nie będą ponosiły skutków decyzji politycznych, za którymi się opowiedziały, czy też obywatelom przebywającym na emigracji, argumentując, iż nie ponoszą one skutków decyzji w sprawach, w których mają prawo współdecydować.

Podsumowując omawianą kwestię, należy stwierdzić, że przyznanie obco-krajowcom prawa udziału w wyborach jest niemożliwe do pogodzenia z tradycyjną koncepcją demokracji, w świetle której podmiotem władzy w państwie jest wspólnota obywateli. Zrozumiałe jest więc, dlaczego właśnie na tę koncepcję demokracji będą powoływali się przeciwnicy rozszerzania praw wyborczych na obco-krajowców. Pozostałe koncepcje demokracji są zaś atrakcyjne dla zwolenników tego rozwiązania, aczkolwiek powołują się na nie także i jego przeciwnicy. Rzecznicy rozszerzenia zakresu podmiotowego praw wyborczych podkreślają, że odmawianie cudzoziemcom od wielu lat mieszkającym w danym państwie prawa do współdecydowania w sprawach, które ich bezpośrednio dotyczą, jest nie do zaakceptowania w świetle współczesnych standardów demokracji. Przeciwnicy takiego rozwiązania wskazują natomiast na fakt, że wyborcy ponoszą odpowiedzialność i konsekwencje swych decyzji. Cudzoziemcy zaś w porównaniu z obywatelami nie są tak ściśle powiązani z państwem pobytu i mogą w każdej chwili z niego wyjechać<sup>12</sup>. Biorąc jednakże pod uwagę, że prawo opuszczenia terytorium przysługuje nie tylko cudzoziemcom, lecz także własnym obywatelom, i jako takie zagwarantowane jest w konstytucjach wielu krajów, oraz że prawa wyborcze w wielu państwach przysługują obywatelom mieszkającym na stałe za granicą, należy przyjąć, że ustawodawcy, zakreślając krąg podmiotów uprawnionych do brania udziału w wyborach, nie uzależniają przyznania tego prawa od późniejszego ponoszenia przez wyborców skutków podjętych decyzji. Trudno też zgodzić się z poglądem, że cudzoziemcy zamieszkujący dane państwo z zamiarem stałego pobytu są z natury rzeczy w mniejszym stopniu związani z tym państwem niż jego obywatele, co miałoby przemawiać za wyłączeniem ich z kręgu osób uprawnionych do brania udziału w wyborach na szczeblu samorządowym. Model demokracji terytorialnej w najwyższym stopniu odpowiada realiom europejskich państw imigracyjnych.

### **Regulacje prawa międzynarodowego oraz prawa Unii Europejskiej dotyczące uczestniczenia cudzoziemców w wyborach lokalnych**

W prawie międzynarodowym brak jest podstaw prawnych do wyprowadzania praw wyborczych dla cudzoziemców. Zarówno bowiem w uniwersalnych, jak i regionalnych paktach dotyczących ochrony praw człowieka prawo do uczestnictwa w życiu politycznym zostało wyraźnie ograniczone do obywateli danego państwa<sup>13</sup>. Regulacje praw wyborczych w prawie międzynarodowym stanowią

<sup>12</sup> K. Skotnicki, *Zasada...*, op. cit., s. 87.

<sup>13</sup> Art. 21 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka stanowi: „Każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem bezpośrednio lub poprzez swobodnie wybranych przed-

więc odstępstwo od zasady uniwersalizmu praw człowieka<sup>14</sup>. Wyjątek w tym zakresie stanowi Konwencja Rady Europy nr 44 z 5 lutego 1992 roku o udziale cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym. Konwencja ta przewiduje trzy kategorie środków mających na celu stopniowe zwiększanie partycypacji cudzoziemców w życiu politycznym kraju zamieszkiwania. Do środków tych należą: a) zagwarantowanie możliwości korzystania przez cudzoziemców z wolności wypowiedzi, wolności zgromadzeń i wolności zrzeszania się na takich samych zasadach co obywatele oraz podjęcie działań informacyjnych na temat posiadanych przez nich praw i obowiązków obywatelskich i politycznych; b) utworzenie ciał konsultacyjnych na szczeblu lokalnym, które umożliwiłyby imigrantom wyrażanie opinii w sprawach bezpośrednio ich dotyczących; c) przyznanie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych wszystkim migrantom, którzy przebywają legalnie na terytorium danego państwa od co najmniej pięciu lat, jeśli spełniają te same prawne wymagania, które stosuje się do obywateli (art. 6 ust. 1 konwencji). Niemniej jednak przy składaniu dokumentu ratyfikacji, przyjęcia, zatwierdzenia lub przystąpienia do konwencji państwo może zastrzec, że cudzoziemcom będzie przysługiwać wyłącznie czynne prawo wyborcze. Poza tym państwa-strony mogą zastrzec, iż nie będą stosowały m.in. postanowień konwencji dotyczących udzielenia praw wyborczych cudzoziemcom w wyborach lokalnych<sup>15</sup>, co znacznie osłabia jej charakter gwarancyjny w omawianym zakresie.

---

stawicielei”. Natomiast zgodnie z art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. „[k]ażdy obywatel ma prawo i możliwość bez żadnej dyskryminacji [...] i bez nieuzasadnionych ograniczeń: a) uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli; b) korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli”; Ponadto znamienne jest, że o prawach wyborczych imigrantów nie ma żadnej wzmianki w artykule 41 Międzynarodowej Konwencji dotyczącej ochrony praw migrujących pracowników i członków ich rodzin, który stanowi, że „[m]igrujący pracownicy i członkowie ich rodzin mają prawo do uczestniczenia w sprawach publicznych ich Państw pochodzenia, do głosowania i bycia wybranym podczas wyborów zorganizowanych przez to Państwo w sposób zgodny z jego prawodawstwem. Państwa zainteresowane muszą, w przypadku potrzeby i w sposób zgodny z ich prawodawstwem, ułatwiać korzystanie z tych praw”.

<sup>14</sup> Na temat tej zasady zob. B. Gronowska i in., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2012, s. 191 i nast.

<sup>15</sup> Takie zastrzeżenie złożyła Albania oraz Włochy. Pozostałe państwa, które podpisały i ratyfikowały konwencję (Finlandia, Holandia, Islandia, Norwegia, Szwecja), zobowiązały się natomiast do stosowania jej postanowień odnoszących się do prawa cudzoziemców do brania udziału w wyborach lokalnych, co jednak zasadniczo nie wpłynęło na zmianę ich rozwiązań prawnych, ponieważ są to państwa, które już przed przystąpieniem do konwencji zdecydowały się na przyznanie cudzoziemcom praw wyborczych w określonym zakresie, [www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=&DF=&CL=ENG](http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=&DF=&CL=ENG) [dostęp 15.10.2014].



Uzależniając możliwość korzystania przez cudzoziemców z praw wyborczych od spełnienia wymogu przebywania w państwie przyjmującym przez minimum pięć lat, twórcy konwencji wzięli pod uwagę fakt, że w momencie jej tworzenia był to najdłuższy z okresów pobytu wymaganych przez państwa należące do Rady Europy, które już wówczas przyznawały obcokrajowcom prawa wyborcze (z wyłączeniem kantonów Szwajcarii Neuchatel oraz Jura, gdzie minimalny wymóg zamieszkiwania wynosił 10 lat). Uznano tym samym, że pięcioletni okres jest wystarczający, aby zapoznać się z życiem wspólnoty lokalnej, jej problemami oraz sytuacją polityczną<sup>16</sup>. Warto także zauważyć, że inicjatorzy konwencji pierwotnie zakładali wprowadzenie zasady wzajemności odnoszonej bądź do państw sygnatariuszy, bądź ewentualnie do wszystkich państw członków Rady Europy. W toku prac nad konwencją odstąpiono jednak od przyjęcia wskazanej zasady, aby w ten sposób nie tworzyć „przestrzeni” dyskryminacji obywateli państw trzecich, i zdecydowano, że jej postanowienia będą dotyczyć wszystkich cudzoziemców, bez względu na pochodzenie państwowe<sup>17</sup>.

Oceniając znaczenie omawianej konwencji, należy uwzględnić, że zagwarantowanie przez jej sygnatariuszy praw wyborczych cudzoziemcom ma w dużej mierze charakter opcjonalny. Ponadto, biorąc pod uwagę, iż konwencję ratyfikowała jedynie niewielka liczba państw (obecnie 8), należy uznać, iż jej efektywność w zakresie zapewnienia cudzoziemcom prawa udziału w wyborach lokalnych jest ograniczona. Warto także dodać, że obecnie Polska nie przewiduje podpisania omawianej konwencji<sup>18</sup>. Brak większego zainteresowania ze strony rządu polskiego w przedmiocie podjęcia szerszych działań zmierzających do zwiększenia partycypacji cudzoziemców w życiu politycznym Polski, m.in. poprzez zagwarantowanie im możliwości uczestnictwa w wyborach samorządowych, w znacznej mierze spowodowany jest nieobecnością problematyki imigrantów w szerszej debacie publicznej. Polscy politycy nie dostrzegają potrzeby wspierania i promowania aktywności obywatelskiej imigrantów, zaś programy wyborcze większych partii politycznych nie wspominają o cudzoziemcach<sup>19</sup>. Taki stan rzeczy można wyjaśnić stosunkowo niewielką liczbą imigrantów spoza Unii Europejskiej mieszkających w Polsce. Szacuje się bowiem, że gdyby Polska ratyfikowała konwencję o udziale cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym, nie składając zastrzeżenia o niestosowaniu jej art. 6, prawa wyborcze otrzymałoby zaledwie około 58 tys. cudzoziemców<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Prawo...*, op. cit., s. 101.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 103 i nast.

<sup>19</sup> Instytut Spraw Publicznych, *Nic o nas bez nas. Partycypacja społeczna i prawa polityczne imigrantów*, s. 4, [www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Niconasbeznas.pdf](http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/Niconasbeznas.pdf) [dostęp 30.10.2014].

<sup>20</sup> [www.watchdog.org.pl/124,1931,podpisz\\_petycje\\_podpisanie\\_konwencji\\_o\\_udziale\\_cudzoziemcow\\_w\\_zyciu\\_publicznym.html](http://www.watchdog.org.pl/124,1931,podpisz_petycje_podpisanie_konwencji_o_udziale_cudzoziemcow_w_zyciu_publicznym.html) [dostęp 5.10.2014].

Czynnikiem, który spowodował rozszerzenie zakresu prawa wyborczego w wielu krajach Europy było natomiast wprowadzenie na mocy Traktatu z Maastricht instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 22 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej obywatelom UE mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, przysługuje prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego na takich samych zasadach jak obywatelom tego państwa. Regulacje unijne w omawianym zakresie przyczyniły się do zmiany postrzegania praw wyborczych jako atrybutu obywateli danego państwa w krajach Unii Europejskiej, jednocześnie dając asumpt do podjęcia dyskusji w przedmiocie możliwości wprowadzenia podobnych rozwiązań w innych krajach, zwłaszcza w USA i Japonii<sup>21</sup>. Przywołane postanowienie Traktatu dotyczące uczestnictwa obywateli UE w wyborach lokalnych zostało skonkretyzowane w dyrektywie Rady 94/80 WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiającej szczegółowe zasady korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli UE zamieszkałych w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami. Zasadniczym celem wskazanej dyrektywy jest zagwarantowanie przestrzegania zasady równości i niedyskryminacji obywateli Unii Europejskiej nieposiadających obywatelstwa państwa członkowskiego, w którym zamieszkują (wyborców europejskich), w porównaniu z obywatelami tegoż państwa w odniesieniu do warunków dotyczących prawa do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych, ustanowionych w przepisach krajowych<sup>22</sup>. Poza tym przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie wskazują bezpośrednio struktur samorządowych, do których odnoszą się prawa wyborcze obywateli Unii Europejskiej. W związku z tym w dyrektywie 94/80/WE przyjęto, że pojęcie „wybory lokalne” oznacza wybory powszechne na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz wybory do jednostek podległych, zarówno do rad lokalnych, jak i lokalnych władz wykonawczych. Należy jednak zwrócić uwagę na postanowienie

<sup>21</sup> A. Hervé, *El derecho...*, op. cit., s. 10, 12.

<sup>22</sup> Na przykład, jeżeli zgodnie z prawem wewnętrznym państwa członkowskiego jego obywatele mogą głosować i kandydować tylko w jednostce samorządu terytorialnego, w której znajduje się ich główne miejsce zamieszkania, wymóg ten znajduje zastosowanie w odniesieniu do osób nie mających obywatelstwa tego państwa lecz uprawnionych do udziału w wyborach lokalnych z tytułu posiadania obywatelstwa UE (art. 4 ust. 3 dyrektywy). Analogicznie, chociaż udział w wyborach co do zasady jest dobrowolny, to jednak jeżeli ustawodawstwo krajowe nakłada na swoich obywateli obowiązek udziału w wyborach, obowiązek ten stosuje się także względem osób uprawnionych do głosowania na podstawie dyrektywy, którzy zostali wpisani na listę wyborców dobrowolnie lub z urzędu (art. 7). Ponadto w odniesieniu do wyborców nie-obywateli danego państwa członkowskiego zasadniczo nie można stosować odmiennych wymagań odnośnie dokumentów, które należy przedłożyć w celu wpisania do spisu wyborców lub zgłoszenia kandydatury (art. 9 dyrektywy).

art. 5 ust. 3 dyrektywy, w świetle którego „państwa członkowskie mogą zastrzec, że tylko ich obywatele mogą pełnić urząd przewodniczącego, zastępcy lub członka kolegium zarządzającego organu wykonawczego danej jednostki samorządu terytorialnego, jeśli te osoby są wybierane do sprawowania urzędu na okres trwania mandatu”<sup>23</sup>.

W ustroju polskiego samorządu terytorialnego podstawową jednostką samorządową jest gmina (art. 164 ust. 1 Konstytucji RP). Stąd też kodeks wyborczy przyznaje wyborcom europejskim prawo wybierania i prawo wybieralności wyłącznie na poziomie gminy. Obywatelom UE nieposiadającym obywatelstwa polskiego nie przysługują więc prawa wyborcze na poziomie powiatu, choć jest on jednostką samorządu lokalnego. Zgodnie z art. 10 § 1 pkt. 3 i 4 k.wyb. wyborcom europejskim przysługuje czynne prawo wyborcze w wyborach do rady gminy oraz wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Bierne prawo wyborcze obywateli UE zostało natomiast ograniczone w ten sposób, że mogą oni kandydować wyłącznie w wyborach do organu stanowiącego (rady gminy), nie mogą natomiast sprawować funkcji organu wykonawczego (art. 11 § 1 pkt. 5 i 6 k.wyb.). Należy także zauważyć, że chociaż regulacje prawa unijnego dotyczą wyłącznie prawa wyborczego, art. 3 ustawy z 15 września 2002 r. o referendum lokalnym<sup>24</sup> stanowi, że w referendum „mają prawo brać udział osoby stale zamieszkujące na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, posiadające czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki”, z czego wynika, że prawo udziału w referendum lokalnym przysługuje także wyborcom unijnym.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można skonstatować, iż prawodawstwo Rady Europy oraz Unii Europejskiej w zakresie przyznania praw wyborczych cudzoziemcom zostało zdeterminowane przyjętą perspektywą związaną z celami przyświecającymi obydwu wspólnotom politycznym. Unia Europejska postrzega problem partycypacji politycznej cudzoziemców w kontekście realizacji swobód przepływu osób i prawa podejmowania przez nich pracy na wspólnym rynku, w konsekwencji wybrane prawa polityczne zostały zagwarantowane jedynie obywatelom Unii Europejskiej. Natomiast Rada Europy, będąc zainteresowana umacnianiem ochrony praw człowieka w ich aspekcie uniwersalnym, poszła w kierunku gwarantowania określonych praw wyborczych wszystkim imigrantom, odwołując się do poszanowania fundamentalnych praw i wolności jednostki ludzkiej.

<sup>23</sup> Ponadto państwa członkowskie mogą przewidzieć, że obywatele UE wybrani do rad lokalnych nie będą mogli brać udziału w wyznaczaniu delegatów do głosowania w zgromadzeniu parlamentarnym, ani w wyborach członków takiego zgromadzenia (art. 5 ust. 4). Przywołane postanowienie stanowi odpowiedź na zastrzeżenia Francji, w której senat stanowi reprezentację wspólnot terytorialnych Republiki Francuskiej i z tego względu wybierany jest w wyborach pośrednich (art. 24 konstytucji Francji).

<sup>24</sup> DzU z 2000 r. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.

## Kierunki regulacji praw wyborczych cudzoziemców w prawie wewnętrznym poszczególnych krajów

W skali globalnej coraz wyraźniej zarysowuje się tendencja do rozszerzania zakresu podmiotowego praw wyborczych na obcokrajowców. Praktyka przyznawania praw wyborczych w wyborach samorządowych cudzoziemcom ma wprawdzie ponad dwustuletnią tradycję, jednak w większości państw, w których ona obowiązuje, stosowne regulacje prawne zostały wprowadzone w drugiej połowie XX wieku. Obecnie cudzoziemcy, lub przynajmniej niektóre ich kategorie, mogą brać udział w niektórych rodzajach wyborów w około jednej trzeciej państw świata. Gdy zaś weźmie się pod uwagę jedynie te kraje, w których przeprowadzane są wybory w pełni wolne i pluralistyczne, a więc nie uwzględnia się krajów, które nie w pełni respektują demokratyczne standardy (wszak w dyktaturach wybory, nawet jeśli są przeprowadzane, w rzeczywistości nie spełniają swej funkcji kształtowania woli politycznej, a więc nie mają większego sensu z punktu widzenia zasad demokracji), wówczas okazuje się, że cudzoziemcy korzystają z praw wyborczych w określonym zakresie w co drugim państwie świata<sup>25</sup>. Wśród państw przyznających prawa wyborcze cudzoziemcom należy wyróżnić kraje o długiej tradycji imigracyjnej, które w odniesieniu do nadawania obywatelstwa stosują zasadę *ius soli*. Chodzi tu o kraje Ameryki Łacińskiej, z których większość nie ogranicza praw wyborczych w wyborach lokalnych do własnych obywateli. Ponadto warto zwrócić uwagę na fakt, że wśród 65 państw, które przyznały prawa wyborcze cudzoziemcom, 36 uczyniło to w stosunku do wszystkich cudzoziemców, niezależnie od kryterium narodowości. W pozostałych państwach, przyznających prawa wyborcze cudzoziemcom, istnieją ograniczenia podmiotowe wprowadzone w oparciu na kryterium specjalnych więzów istniejących między państwami dzielącymi wspólną historię (państwa należące do Rady Nordyckiej, Państwa Wspólnoty Narodów oraz Państwa Wspólnoty Języka Portugalskiego) i/lub oparte na kryterium wzajemności<sup>26</sup>. Regulacje praw wyborczych obcokrajowców w poszczególnych państwach nie są więc jednorodne. Wśród rozwiązań prawnych omawianej problematyki, obowiązujących w poszczególnych krajach, można wyróżnić trzy kierunki regulacji: państwa dopuszczające możliwość uczestniczenia niektórych kategorii cudzoziemców we wszystkich lub w większości rodzajów wyborów; państwa przyznające cudzoziemcom prawo głosowania wyłącznie w wyborach lokalnych oraz państwa, które poza wyjątkami wynikającymi z prawa Unii Europejskiej, ograniczają prawo wyborcze do własnych obywateli we wszystkich rodzajach wyborów.

<sup>25</sup> A. Hervé, *El derecho...*, op. cit., s. 40.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

Praktyka przyznawania praw wyborczych cudzoziemcom we wszystkich lub w większości typów wyborów, choć obecnie występuje jedynie sporadycznie, sięga początków historii konstytucjonalizmu. Z tego względu przedstawienie regulacji prawnych, na podstawie których cudzoziemcom przyznano szerokie uprawnienia udziału w wyborach, warto rozpocząć od przytoczenia historycznego przykładu konstytucji jakobińskiej z 1793 roku. Artykuł 4 przywołanej konstytucji nosi tytuł „O statusie obywateli” i ma następujące brzmienie: „Każdy mężczyzna urodzony i zamieszkały we Francji, w wieku ukończonych 21 lat; każdy obcokrajowiec w wieku ukończonych 21 lat, mieszkający we Francji od roku, który żyje z własnej pracy lub nabywa własność, bądź poślubia Francuzkę, adoptuje dziecko lub żywi starca; wreszcie każdy obcokrajowiec, który zostanie uznany przez ciało ustawodawcze za osobę mającą dobre zasługi dla ludzkości, jest dopuszczony do korzystania z praw przysługujących obywatelowi francuskiemu”<sup>27</sup>. Należy jednak pamiętać, że konstytucja z 1793 roku nigdy nie obowiązywała. Co więcej, otwartość władz rewolucyjnych na cudzoziemców stanowiła jedynie krótki epizod w historii rewolucji francuskiej, po którym nastąpił okres wzmoczonej ksenofobii oraz represji, gdyż wszystko co cudzoziemskie zaczęło być postrzegane przez władzę jako źródło niebezpieczeństwa dla stabilności władzy („*conspiration de l'étranger*”)<sup>28</sup>.

Współcześnie do kategorii państw przyznających cudzoziemcom szerokie prawa wyborcze należy zaliczyć przede wszystkim Wielką Brytanię, gdzie prawo do głosowania w wyborach parlamentarnych oraz samorządowych zagwarantowano obywatelom Wspólnoty Narodów oraz obywatelom Republiki Irlandii<sup>29</sup>. Interesujące rozwiązanie przyjęto także w Irlandii, gdzie dla obywateli tego kraju zastrzeżony jest wyłącznie udział w wyborach prezydenta republiki oraz w referendach. W wyborach parlamentarnych mogą natomiast uczestniczyć obywatele Zjednoczonego Królestwa oraz innych państw Unii Europejskiej, które zdecydują się przyznać analogiczne uprawnienie obywatelom irlandzkim. W praktyce jednak

<sup>27</sup> De l'état des citoyens. Article 4. – Tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans accomplis; – Tout étranger âgé de vingt et un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année – Y vit de son travail – Ou acquiert une propriété – Ou épouse une Française – Ou adopte un enfant – Ou nourrit un vieillard; – Tout étranger enfin, qui sera jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité – Est admis à l'exercice des Droits de citoyen français”, [www.fr.wikisource.org/wiki/Constitution\\_du\\_24\\_juin\\_1793#De\\_1.27.C3.A9tat\\_des\\_citoyens](http://www.fr.wikisource.org/wiki/Constitution_du_24_juin_1793#De_1.27.C3.A9tat_des_citoyens) [dostęp 27.10.2014].

<sup>28</sup> D. Thränhardt, *Allgemeine Wahlrecht und Ausschluß von der Wahlberechtigung: Welche Vorgaben enthält das Demokratieprinzip?*, [w:] U. Davy, *Politische Integration der ausländischen Wohnbevölkerung*, Baden-Baden 1999, s. 17. Warto przy tym zauważyć, że niektórzy cudzoziemcy, którym przyznano obywatelstwo Francji w dowód uznania ich zasług dla rewolucji, zostali aresztowani, a część z nich została skazana na karę śmierci.

<sup>29</sup> F. Fabbrini, *Fundamental Rights in Europe. Challenges and Transformation in Comparative Perspective*, Oxford 2014, s. 99.

prawo cudzoziemców do głosowania w wyborach parlamentarnych ogranicza się wyłącznie do obywateli brytyjskich, ponieważ jak dotąd żadne inne państwo Unii Europejskiej nie spełniło wymogu wzajemności. Ustawodawca irlandzki najszerzej natomiast określił krąg uprawnionych do udziału w wyborach lokalnych, w których mogą uczestniczyć wszyscy cudzoziemcy legalnie zamieszkujący w kraju, przy czym gwarancja ta obejmuje zarówno czynne, jak i bierne prawo wyborcze<sup>30</sup>. W omawianym kontekście warto także przytoczyć regulacje obowiązujące w Portugalii, gdzie zakres prawa do głosowania stanowi odzwierciedlenie szczególnej więzi łączącej to państwo z krajami należącymi do Wspólnoty Państw Portugalskojęzycznych. Zgodnie z art. 15 ust. 3 Konstytucji Republiki Portugalskiej<sup>31</sup> „[o]bywatelom państw portugalskojęzycznych mogą zostać przyznane, na podstawie umowy międzynarodowej i na zasadach wzajemności, prawa nie przyznane cudzoziemcom, z wyjątkiem prawa do zajmowania stanowisk w organach suwerenności i w organach władzy regionów autonomicznych, prawa do służby w siłach zbrojnych oraz prawa dostępu do służby dyplomatycznej”. W obecnym stanie prawnym w wyborach do parlamentu oprócz obywateli portugalskich mogą głosować także mieszkający w tym kraju obywatele Brazylii, natomiast prawo do głosowania w wyborach do zgromadzeń ustawodawczych regionów autonomicznych (Azorów i Madery) zastrzeżone jest wyłącznie dla obywateli portugalskich zamieszkałych w danym regionie<sup>32</sup>. Gdy zaś chodzi o prawo do głosowania w wyborach lokalnych, art. 15 ust. 4 Konstytucji Republiki Portugalskiej stanowi, że „[u]stawa, na zasadach wzajemności, może przyznać cudzoziemcom zamieszkałym na terytorium państwowym bierne i czynne prawo wyborcze w wyborach osób wchodzących w skład organów jednostek władzy lokalnej”<sup>33</sup>. W omawianym przepisie konstytucji ustawodawca portugalski przyznał czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych wszystkim cudzoziemcom, o ile w kraju ich pochodzenia z analogicznych praw mogą korzystać obywatele portugalscy, wyróżniając jednocześnie obywateli państw Wspólnoty Portugalskojęzycznej poprzez skrócenie o rok wymaganego okresu zamieszkiwania na terenie Portugalii w porównaniu z okresem zamieszkiwania wymaganym od obywateli pozostałych państw. Mianowicie prawo głosowania przysługuje obywatelom Państw Wspólnoty Portugalskojęzycznej mieszkającym legalnie na terytorium Portugalii przez co najmniej 2 lata, zaś w odniesieniu do pozostałych cudzoziemców wymagany okres zamieszkiwania wynosi 3 lata. Z kolei w odniesieniu do biernego prawa wyborczego wymagany minimalny okres zamieszkiwania w Portugalii wynosi odpo-

<sup>30</sup> [www.citizensinformation.ie/en/moving\\_country/moving\\_to\\_ireland/introduction\\_to\\_the\\_irish\\_system/right\\_to\\_vote.html](http://www.citizensinformation.ie/en/moving_country/moving_to_ireland/introduction_to_the_irish_system/right_to_vote.html) [dostęp 28.09.2014].

<sup>31</sup> [www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia-r1.html](http://www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia-r1.html) [dostęp 4.10.2014].

<sup>32</sup> [www.portaldoeleitor.pt/paginas/tipodeeleicoesereferendos.aspx](http://www.portaldoeleitor.pt/paginas/tipodeeleicoesereferendos.aspx) [dostęp 4.10.2014].

<sup>33</sup> [www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia-r1.html](http://www.libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia-r1.html) [dostęp 4.10.2014].

wiednio 4 lata i 5 lat. Poza tym prawo udziału w referendum, zarówno ogólnokrajowym, jak i lokalnym, zostało zastrzeżone wyłącznie dla obywateli portugalskich<sup>34</sup>.

Regulacje prawne krajów, które przewidują możliwość uczestniczenia przez cudzoziemców w wyborach lokalnych, charakteryzują się znaczną różnorodnością rozwiązań, przy czym różnice dotyczą już samego zakresu gwarantowanych praw. Podczas gdy w niektórych państwach prawa wyborcze obcokrajowców zostały ograniczone do prawa głosowania, w innych rozciągnięto je także na prawo wybieralności. Istotnym kryterium determinującym zakres podmiotowy praw wyborczych w poszczególnych państwach jest także wymóg posiadania obywatelstwa określonego państwa. Niektóre ustawodawstwa gwarantują bowiem prawa wyborcze cudzoziemcom niezależnie od kraju, którego są obywatelami, inne zaś zawężają to prawo do kręgu osób posiadających obywatelstwo państw wskazanych w obowiązującym prawie. Poza tym większość krajów przyznających prawa wyborcze obcokrajowcom stosuje wymóg pewnego okresu legalnego zamieszkiwania na jego terytorium (czasem różnicując długość wymaganego okresu zamieszkiwania w odniesieniu do czynnego i biernego prawa wyborczego), aczkolwiek można wskazać kraje, które nie uzależniają przyznania omawianego prawa od wymogu domicylu. Różnorodność konfiguracji wskazanych kryteriów przyjęta w przepisach poszczególnych państw sprawia, że istniejące na świecie rozwiązania prawne w omawianym zakresie charakteryzują się znaczną różnorodnością. Omawiany sposób regulacji praw wyborczych cudzoziemców najczęściej występuje w Europie, gdzie od lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku coraz więcej państw decyduje się na przyznanie cudzoziemcom prawa do głosowania w wyborach samorządowych<sup>35</sup>. Poza Europą

<sup>34</sup> [www.portaldoeleitor.pt/paginas/tipodeeleicoesereferendos.aspx](http://www.portaldoeleitor.pt/paginas/tipodeeleicoesereferendos.aspx) [dostęp 4.10.2014].

<sup>35</sup> Wśród 28 państw członkowskich Unii Europejskiej prawo głosowania w wyborach lokalnych przysługuje przynajmniej niektórym kategoriom cudzoziemców nieposiadających obywatelstwa UE w 15 państwach. Oprócz Wielkiej Brytanii, Irlandii i Portugalii (regulacje tych krajów zostały omówione powyżej) do krajów tych należą: Belgia (wyłącznie czynne prawo wyborcze, wymóg 5-letniego korzystania z prawa stałego pobytu, złożenie obietnicy poszanowania konstytucji i praw podstawowych), Dania (wyłącznie czynne prawo wyborcze, wymóg korzystania ze stałego prawa pobytu przez minimum 3 lata; zwolnieni z tego wymogu są obywatele Islandii i Norwegii, którym ponadto przysługuje bierne prawo wyborcze), Estonia (czynne i bierne prawo wyborcze, zamieszkiwanie na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego przez minimum 5 lat, korzystanie z prawa pobytu przez co najmniej 3 lata), Finlandia (czynne i bierne prawo wyborcze, wymóg zamieszkiwania w Finlandii przez minimum 2 lata; wymogu tego nie stosuje się w odniesieniu do obywateli Islandii i Norwegii), Holandia (czynne i bierne prawo wyborcze, wymóg pięcioletniego zamieszkiwania w kraju), Litwa (czynne i bierne prawo wyborcze po spełnieniu wymogu pięcioletniego zamieszkiwania), Luksemburg (czynne prawo wyborcze, wymóg pięcioletniego zamieszkiwania; bierne prawo wyborcze cudzoziemców ograniczone jest do obywateli państw Unii Europejskiej spełniających wymóg pięcioletniego zamieszkiwania; należą

prawa wyborcze w wyborach lokalnych przyznają cudzoziemcom niektóre kraje Ameryki Łacińskiej<sup>36</sup>.

W obrębie omawianej kategorii należy wyróżnić przypadek krajów federalnych, w których kompetencje prawodawcze w dziedzinie wyborów ogólnokrajowych przysługują parlamentowi federacji, kompetencje prawodawcze w odniesieniu do wyborów lokalnych i regionalnych należą zaś do podmiotów stanowiących jej części składowe (prowincje, stany, kantony). W konsekwencji kwestia uczestniczenia cudzoziemców w wyborach lokalnych rozstrzygana jest w tych krajach na poziomie jednostek tworzących federację, co sprawia, że na terytorium danego kraju równolegle obowiązują odmienne rozwiązania. Do omawianej grupy krajów należą Argentyna, Australia, Stany Zjednoczone i Szwajcaria. Tytułem przykładu w Szwajcarii cudzoziemcom przysługuje prawo wyborcze na poziomie lokalnym i/lub kantonalnym jedynie w 8 kantonach. Pierwszym kantonem, który przyznał obcokrajowcom prawo wyborcze, był kanton Neuchâtêl, gdzie osoby nieposiadające obywatelstwa Szwajcarii mogą brać udział w wyborach lokalnych już od 1849 roku, przy czym warto zauważyć, że w obrębie Szwajcarii kanton ten pozostawał wyjątkiem przez ponad sto lat. Praktyka przyznawania cudzoziemcom praw wyborczych ma długą tradycję także w Stanach Zjednoczonych. W latach 1776–1926 co najmniej w 40 stanach oraz innych jednostkach podziału terytorialnego kraju wypróbowywano wiele rozwiązań prawnych w tym zakresie, przy czym wprowadzając je, kierowano się nie tylko ideałami demokracji zawartymi w postulatach pochodzących z czasów walki o niepodległość („No taxation without representation”, „No governance without representation”), lecz także pragmatyzmem wynikającym z potrzeby asymilacji i integracji imigrantów masowo osiedlających

---

zauważyć, że Luksemburg jest jedynym krajem stosującym postanowienia dyrektywy 94/80 przewidujące możliwość wprowadzenia pewnych ograniczeń prawa udziału w wyborach lokalnych obywateli Unii Europejskiej), Słowacja (czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych i regionalnych; wymóg legalnego zamieszkiwania, przy czym nie wprowadzono minimalnego okresu legalnego pobytu), Słowenia (czynne i bierne prawo wyborcze, wymóg posiadania prawa stałego pobytu, wybór burmistrza zastrzeżony jest jednak dla obywateli słoweńskich), Szwecja (czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych i regionalnych; wymóg pięcioletniego okresu zamieszkiwania, z którego zwolnieni są obywatele Islandii i Norwegii), Węgry (czynne prawo wyborcze przysługujące osobom mającym prawo pobytu w kraju, przy czym nie istnieje wymóg minimalnego okresu legalnego zamieszkania).

<sup>36</sup> Na przykład: Chile (czynne prawo wyborcze, wymóg 5 lat zamieszkania), Kolumbia (czynne prawo wyborcze w wyborach municypalnych i regionalnych oraz prawo udziału w referendach lokalnych, wymóg posiadania prawa pobytu w kraju), Paragwaj (czynne prawo wyborcze przysługuje osobom posiadającym prawo pobytu, zaś bierne prawo wyborcze uzależnione jest od spełnienia wymogu siedmioletniego zamieszkania w kraju, przy czym cudzoziemcy nie mogą kandydować na stanowisko burmistrza), Wenezuela (czynne prawo wyborcze w wyborach lokalnych i stanowych po spełnieniu wymogu dziesięcioletniego okresu legalnego zamieszkiwania w kraju).



się w tym kraju. W większości przypadków regulacje, na mocy których obcokrajowcy mogli korzystać z praw wyborczych, zostały jednak uchylone, wskutek czego obecnie w Stanach Zjednoczonych prawo udziału w wyborach lokalnych przysługuje cudzoziemcom jedynie w kilku municypiach<sup>37</sup>.

Wiele krajów, w tym należących do Unii Europejskiej, jak np. Niemcy, Francja czy Włochy, nie przyznaje praw wyborczych cudzoziemcom. Nie dotyczy to oczywiście wyjątków wynikających z obywatelstwa Unii Europejskiej. Do krajów należących do tej kategorii należy także Polska.

### **Kwestia przyznania praw wyborczych obcokrajowcom mieszkającym w Polsce**

Polska należy do krajów, które poza wyjątkami wynikającymi z prawa Unii Europejskiej, nie przyznają praw wyborczych cudzoziemcom. Ewentualna decyzja ustawodawcy o rozszerzeniu zakresu podmiotowego praw wyborczych na tę kategorię mieszkańców naszego kraju rodzi wątpliwości co do jej zgodności z obowiązującą Konstytucją RP. Punktem zaczepienia dla zwolenników przyznania praw wyborczych cudzoziemcom mógłby być art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym wspólnotę samorządową tworzy „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego”, a więc także i zamieszkujący w nich cudzoziemcy. Z drugiej jednak strony art. 62 ust. 1 Konstytucji RP stanowi *expressis verbis*, że prawo udziału we wszystkich rodzajach wyborów, a więc także w wyborach samorządowych, oraz w referendum przysługuje wyłącznie obywatelom polskim. Dalsze rozważania mają na celu rozstrzygnięcie wskazanych wątpliwości, przy czym szczególnie pomocne w tym zakresie będzie przedstawienie oraz ocena argumentów wypracowanych w doktrynie prawa oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w kontekście sporów dotyczących rozszerzenia zakresu podmiotowego praw wyborczych w wyborach lokalnych na wyborców europejskich w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. Formułowane wówczas, a także i obecnie, stanowiska w omawianej kwestii można ująć w 5 bloków argumentacyjnych: wykładnia literalna art. 62 ust. 1 Konstytucji RP jako argument przeciw przyznaniu praw wyborczych cudzoziemcom; argumentacja odnosząca się do podziału praw i wolności konstytucyjnych na prawa i wolności człowieka oraz na prawa i wolności obywatela; wymóg posiadania obywatelstwa polskiego jako warunek uczestnictwa w wyborach samorządowych a zasada zwierzchnictwa narodu; interpretacja artykułu 62 ust. 1 w świetle innych zasad konstytucyjnych a kwestia przyznania cudzoziemcom praw wyborczych; konstytucyjne pojęcie wspólnoty samorządowej jako argument na rzecz przyznania praw wyborczych cudzoziemcom w wyborach samorządowych.

<sup>37</sup> A. Hervé, *El derecho...*, op. cit., s. 33.

Najistotniejszym argumentem przemawiającym przeciwko przyznaniu praw wyborczych cudzoziemcom jest literalne brzmienie art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego prawo wybierania we wszystkich rodzajach wyborów zostało zastrzeżone dla obywateli polskich. Posługując się rozumowaniem *a contrario*, na podstawie którego z faktu ustanowienia przez ustrojodawcę określonego nakazu (zakazu) wynika niedopuszczalność odmiennego uregulowania danej sprawy przez ustawodawcę zwykłego, omawiany przepis Konstytucji RP należałoby odczytać w ten sposób, że prawa wyborcze nie mogą przysługiwać podmiotom, które nie zostały w nim wymienione, a więc obywatele innych państw oraz bezpaństwowcy. W doktrynie wyrażono jednak stanowisko, że argument z wnioskowania *a contrario* jest „co do zasady wątpliwy, by posługiwać się nim w prawie konstytucyjnym”<sup>38</sup>, zwłaszcza przy wykładni przepisów proklamujących prawa i wolności człowieka i obywatela<sup>39</sup>. Stosowania wnioskowania *a contrario* przy wykładni przepisów gwarantujących obywatelom określone korzyści lub uprawnienia nie można bowiem pogodzić z zasadą *in dubio pro libertate* (wątpliwości interpretacyjne należy rozstrzygać przez przyjęcie wykładni pozwalającej na możliwie najszerszą realizację zasady wolności człowieka). W procesie interpretacji konstytucyjnych praw i wolności dopuszczalne jest natomiast stosowanie analogii<sup>40</sup>. Poza tym ograniczone zastosowanie wnioskowania *a contrario* przy wykładni Konstytucji RP uzasadniane jest wysokim stopniem ogólności i abstrakcyjności niektórych jej postanowień<sup>41</sup>.

Odnosząc się do przedstawionych argumentów, należy zauważyć, że w państwach demokratycznych wykładnia językowa oparta na literalnym (potocznym) znaczeniu wyrażen zawartych w interpretowanym przepisie zajmuje uprzywilejowane miejsce wśród pozostałych metod wykładni. Można tu mówić o pierwszeństwie wykładni językowej oraz o pomocniczej roli wykładni systemowej i funkcjonalnej: „Za pierwszeństwem wykładni językowej przemawiają nie tylko argumenty analityczne (wykładnia prawa jest wykładnią tekstów prawnych), ale i argumenty polityczne, albowiem w państwie praworządym obywatele mają prawo polegać na tym, co prawodawca w tekście prawnym powiedział, a nie na tym, co zamierzał powiedzieć, lub powiedziałby, gdyby znał nowe okoliczności”<sup>42</sup>. Od wykładni językowej można więc odstąpić jedynie wówczas, gdy przemawiają za tym szczególnie doniosłe racje prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne. Lech Morawski wskazuje w tym kontekście na następujące przypadki, zastrzega-

<sup>38</sup> K. Działocha, *Zgodność zmian w prawie wyborczym z Konstytucją RP (w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej)*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 11, s. 16.

<sup>39</sup> M. Dąbrowski, *Obywatelstwo polskie a obywatelstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 2, s. 71, przypis 27.

<sup>40</sup> L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2012, wyd. 14, s. 164.

<sup>41</sup> W. Sokolewicz, *Omówienie artykułu 62 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, T. IV, red. L. Garlicki, [s.l.] 2005, s. 12.

<sup>42</sup> L. Morawski, *Wstęp...*, op. cit., s. 146.

jąc przy tym, iż podane przez niego wyliczenie nie ma charakteru wyczerpującego: „a) wykładnia językowa prowadzi *ad absurdum*; b) wykładnia językowa nakazuje przyjąć rozstrzygnięcie, które w świetle akceptowanych wartości prowadzi do podjęcia decyzji interpretacyjnych rażąco niesłusznych lub niesprawiedliwych; c) sens językowy interpretowanego przepisu jest sprzeczny z fundamentalnymi wartościami konstytucyjnymi; d) zachodzi błąd konstytucyjny”<sup>43</sup>. Przytoczone przykłady pokazują, że odstępienie od wykładni językowej tekstu prawnego możliwe jest tylko w wyjątkowych przypadkach. Należy więc przyjąć, że wykładnia art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, w świetle której prawa wyborcze mogłyby być rozciągnięte na cudzoziemców, w tym także obywateli Unii Europejskiej, nie jest prawidłowa. Brzmienie przepisu stanowi bowiem nie tylko punkt zaczepienia, ale i ostateczną granicę swobody interpretatora, który dokonując konkretyzującej wykładni postanowień Konstytucji RP, nadaje im określone znaczenie. Innymi słowy, przepisy konstytucji podlegają wprawdzie wykładni dynamicznej, jednakże podejmowane decyzje interpretacyjne w każdym wypadku muszą znajdować potwierdzenie w jej tekście<sup>44</sup>. Przyznanie prawa udziału w wyborach mieszkającym w Polsce cudzoziemcom niewątpliwie byłoby pożądane, trudno jednak uznać, iż ograniczenie tychże praw do kręgu obywateli jest rozwiązaniem rażąco niesłusznym lub rażąco niesprawiedliwym w świetle aksjologii polskiego porządku konstytucyjnego, zwłaszcza w świetle wartości konstytucyjnych. Redakcja art. 62 ust. 1 Konstytucji RP oraz jego usytuowanie w podrozdziale „Prawa polityczne” nie pozostawiają żadnych wątpliwości, że w obecnym stanie prawnym prawo to przysługuje tylko osobom związanym z Polską węzłem przynależności, komentowany przepis ma zaś blokować dostęp do niego innym podmiotom. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że prawa polityczne z zasady przyznawane są obywatelom danego państwa i to właśnie one mają przesądzać o szczególnym statusie, który wyróżnia obywateli od innych podmiotów<sup>45</sup>. Podobne stanowisko zajmował pierwotnie także i Trybunał Konstytucyjny, który zauważył, że praktyka rozszerzania praw obywatelskich na osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego jest niewątpliwie zgodna ze standardami państwa demokratycznego, nie może ona jednak dotyczyć praw o czysto politycznym charakterze, jak np. praw wyborczych<sup>46</sup>.

W kontekście literalnej wykładni art. 62 ust. 1 Konstytucji RP należy jeszcze rozważyć argument, że przepis ten nie jest wystarczająco jednoznacznie sformułowany, aby z jego brzmienia móc wyprowadzać wniosek, że przyznanie praw wyborczych nie-obywatelom jest absolutnie zakazane. Z literalnego brzmienia ko-

<sup>43</sup> Ibidem, s. 146 i nast.

<sup>44</sup> K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1993, s. 26; C. Gomes, J. Jose, *Direito Constitucional*, Coimbra 1993, s. 214.

<sup>45</sup> M. Dąbrowski, *Obywatelstwo...*, op. cit., s. 70.

<sup>46</sup> Wyrok TK z dnia 20 października 1992 r., K1/92.

mentowanego przepisu wynika bowiem, że ograniczenie zakresu podmiotowego praw wyborczych do obywateli polskich dotyczy wyłącznie prawa wybierania, czyli czynnego prawa wyborczego, nie stosuje się go natomiast do prawa wybieralności. Ponadto w odniesieniu do wyborów samorządowych ustrojodawca nie uzależnił posiadania prawa wybieralności od posiadania prawa wybierania, jak uczynił to w przypadku wyborów do sejmu, co oznacza, że nie ma konstytucyjnych przeszkód, aby bierne prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego mogło zostać przyznane cudzoziemcom<sup>47</sup>. Wprawdzie posiadanie biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego nie jest formalnie sprzężone z posiadaniem czynnego prawa wyborczego, jednakże przyjmując, że oba prawa wyborcze spełniają wspólną funkcję polegającą na zapewnieniu obywatelom możliwości uczestnictwa w sprawowaniu władzy, za właściwsze należy uznać zastosowanie w omawianej kwestii wniosku *a minore ad maius*, zgodnie z którym, jeżeli w pewnej jednorodnej kwestii zabronione jest „mniej”, należy przyjąć, że zakazane jest także i „więcej”. Skoro więc ustrojodawca ogranicza prawo oddziaływania na sposób sprawowania władzy poprzez wpływanie na obsadę organów pochodzących z wyborów do kręgu osób posiadających status obywatela polskiego, tym bardziej przyjąć należy, że ograniczenie to odnosi się do prawa kandydowania na dany urząd. Prawo wybieralności stanowi wszak formę wywierania bardziej bezpośredniego (dalej idącego) wpływu na sprawowanie władzy niż prawo wybierania. Znajduje to potwierdzenie w argumentacji prawno-porównawczej; w wielu państwach, które zdecydowały się na przyznanie określonym kategoriom cudzoziemców czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych, często wprowadzono bardziej zaostrzone warunki korzystania z prawa wybieralności w porównaniu z wymogami, od spełnienia których uzależniono możliwość korzystania z prawa do głosowania. Podobne rozwiązanie przyjął także prawodawca Unii Europejskiej, który w wyborach do organu wykonawczego samorządu lokalnego wprowadził możliwość ograniczenia prawa wyborczego wyborców europejskich do prawa do wzięcia udziału w głosowaniu. Czynne i bierne prawo wyborcze traktowane jest więc powszechnie jako dwa aspekty prawa do wywierania wpływu na kierunek sprawowania władzy, przy czym uważa się, że w przypadku biernego prawa wyborczego wpływ ten jest istotnie większy niż w przypadku prawa do głosowania. Argument braku sprzężenia biernego prawa wyborczego z czynnym prawem wyborczym nie może więc być uważany za rozstrzygający ze względu na jednorodną funkcję tych praw, jaką jest umożliwienie uprawnionym brań udziału w sprawowaniu władzy. Reprezentowany przeze mnie pogląd, że przedmiotem regulacji art. 62 ust. 1 Konstytucji RP jest zarówno czynne, jak i bierne prawo wyborcze został wyraźnie sformułowany w doktrynie<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> K. Działocha, *Zgodność...*, op. cit., s. 18.

<sup>48</sup> M. Dąbrowski, *Obywatelstwo...*, op. cit., s. 68.

Kolejnym argumentem, który zdaje się przemawiać przeciw rozciągnięciu zakresu podmiotowego prawa do udziału w wyborach na osoby nieposiadające statusu obywatela polskiego jest przyjęty przez ustrojodawcę podział praw jednostki na prawa i wolności człowieka oraz prawa i wolności obywatela. Należy wziąć pod uwagę, że „użycie przez ustrojodawcę w normie konstytucyjnej zwrotu wskazującego na to, iż dane prawo lub wolność należy do praw i wolności obywatela, nie oznacza, że ustawodawca nie może rozszerzyć jego zakresu podmiotowego i objąć nim także nieobywateli. Jest to zjawisko często występujące współcześnie w państwach demokratycznych i obserwujemy je również w Polsce”<sup>49</sup>. Nasuwa się więc pytanie, czy możliwość rozszerzenia przez ustawodawcę praw zastrzeżonych w Konstytucji RP dla obywateli odnosi się do wszystkich praw obywatelskich, w tym praw wyborczych, czy raczej może obejmować tylko niektóre z nich.

Według Leszka Garlickiego przyznanie praw wyborczych cudzoziemcom bez uprzedniej zmiany Konstytucji RP nie jest możliwe. Praw wyborczych nie można bowiem porównywać z innymi zapisami ustawy zasadniczej, które choć *expressis verbis* zastrzegają określone uprawnienia do kręgu własnych obywateli, to jednak ze swojej istoty nie wykluczają rozszerzenia ich na inne podmioty. Za przykład mogą tu posłużyć prawa socjalne. Celem ich konstytucjonalizacji jest bowiem jedynie określenie pewnego minimalnego poziomu ochrony, który może być podwyższany przez ustawodawcę zwykłego, także poprzez rozszerzenie ich zakresu podmiotowego na cudzoziemców. Natomiast poprzez procedury wyborcze wyraża się suwerenność narodu, nawet na szczeblu lokalnym. Zapis konstytucyjny, w którym pojęcie narodu utożsamia się z obywatelami, nie pozwala na rozszerzenie praw wyborczych na cudzoziemców, przy czym dotyczy to nie tylko wyborów ogólnokrajowych, lecz także wyborów lokalnych. Treść konstytucyjnej definicji wspólnoty samorządowej nie może być przy tym uważana za ostateczny czy wystarczający argument na rzecz przyznania praw wyborczych cudzoziemcom, także obywatelom UE<sup>50</sup>.

Odmienney pogląd w omawianej kwestii reprezentuje natomiast Trybunał Konstytucyjny: „Zarzucając, że [przyznanie biernego i czynnego prawa wyborczego do organów jednostek samorządu terytorialnego obywatelom UE] jest sprzeczne z postanowieniami art. 62 ust. 1 Konstytucji (gwarantującego obywatelom polskim prawo wybierania m.in. przedstawicieli do organów samorządu te-

<sup>49</sup> B. Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 204. Zob. także identyczne stanowisko w kontekście praw wyborczych wyrażone przez cytowanego autora, *ibidem*, s. 375.

<sup>50</sup> L. Garlicki, głos w dyskusji, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej. Materiały XLIV Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Olsztyn 25–27 kwietnia 2003 r.*, red. A. Sylwestrzak i in., Olsztyn 2003, s. 117.

rytorialnego) wnioskodawcy [...] zdają się stać na stanowisku, że wszystkie prawa przyznane w Konstytucji obywatelom polskim charakteryzuje swoista ekskluzywność. Miałyby być one rozumiane w ten sposób, że jeżeli dane prawo przyznane zostało obywatelowi polskiemu, to nie można go ponadto przyznać obywatelowi innych państw, w tym obywatelom Unii Europejskiej. [...] Tak pojmowana »ekskluzywność« konstytucyjnych praw obywateli nie znajduje jednoznacznego uzasadnienia w postanowieniach samej Konstytucji. W szczególności nie każde rozciągnięcie określonego prawa obywatelskiego na inne osoby prowadzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnej udzielonej temu prawu<sup>51</sup>. Równoznaczny z zanegowaniem konstytucyjnego podziału praw i wolności jest m.in. pogląd Rady Legislacyjnej, w świetle którego „art. 62 ustala tylko minimalny zakres praw wyborczych, a nie zakazuje rozszerzania tego zakresu przez ustawodawstwo zwykłe”<sup>52</sup>.

Za możliwością zawężania warunków uczestnictwa w wyborach ustanowionych w Konstytucji RP lub nawet za możliwością ich całkowitego wyłączenia w odniesieniu do niektórych rodzajów wyborów lub referendum opowiada się także Wojciech Sokolewicz<sup>53</sup>. Autor ten wskazuje przy tym na istniejącą już praktykę ustawodawczą, która dopuszcza bardziej elastyczne rozwiązania. Jako przykład podaje art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>54</sup>, która rozszerza prawo dostępu do informacji na nie-obywateli, mimo iż w Konstytucji RP (art. 61) prawo to zostało zastrzeżone wyłącznie dla obywateli. Ustawodawstwu polskiemu nieobca jest także praktyka przyznawania praw wyborczych w wyborach samorządowych bezpaństwowcom. Mianowicie obowiązująca w Polsce w latach 1990–1997 ordynacja wyborcza do rad gmin w art. 2 ust. 2 przyznawała prawo wybierania osobom, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone i nie byli obywatelami innego państwa, jeżeli stale zamieszkiwali w Polsce od co najmniej dwóch lat. Wojciech Sokolewicz powołuje się na dyrektywę prowolnościowej wykładni wszystkich postanowień Konstytucji RP, wynikającą z zasady wolności (art. 31. ust. 1.) oraz z preambuły.

Praktykę rozciągania praw obywatelskich na obcokrajowców można zaakceptować w odniesieniu do praw ekonomicznych i socjalnych, gdyż regulacja konstytucyjna tych praw ogranicza się jedynie do określenia pewnego minimum ochrony. Wątpliwości pojawiają się natomiast w przypadku stosowania wskazanej praktyki w odniesieniu do praw politycznych. Przyznawanie przez ustawodawcę tego rodzaju praw innym podmiotom prowadzi bowiem do relatywizacji konsty-

<sup>51</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

<sup>52</sup> Opinia Rady Legislacyjnej z 16.07.2002 r. – *Proces akcesyjny Polski do Unii Europejskiej a Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r.*, s. 5.

<sup>53</sup> W. Sokolewicz, *Omówienie...*, op. cit., s. 18.

<sup>54</sup> Tekst jedn.: DzU z 2014 r., poz. 782.

tucyjnego podziału praw i wolności na prawa i wolności człowieka oraz prawa i wolności obywatela, przez co traci on na znaczeniu. Trudno jest więc całkowicie zgodzić się z poglądem aprobującym wspomnianą praktykę w imię rozwoju koncepcji praw człowieka i obywatela zmierzającego w kierunku coraz większej ich uniwersalizacji, za którym konstytucje nie zawsze nadążają<sup>55</sup>.

Wymóg posiadania obywatelstwa danego państwa nie może być traktowany jako cenzus ograniczający zasadę powszechności wyborów. Prawa wyborcze należą do kategorii praw politycznych, gdyż dotyczą one udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej: „Państwo to suwerenna organizacja terytorialna będąca dobrem wspólnym obywateli, a więc z uprawnień wynikających z przynależności do państwa korzystać mogą jego obywatele. W szczególności dotyczy to praw politycznych będących wyrazem najbliższych związków obywatela z państwem. Słusznie jest zatem zarezerwowanie ich dla osób związanych z danym państwem w sposób trwały więzami obywatelstwa. Różnica między osobami posiadającymi obywatelstwo danego państwa a osobami, które go nie posiadają, wynika głównie z treści prawnej tego pojęcia, oznaczającej więź danej osoby z państwem. Szczególna relacja pomiędzy obywatelem – państwem powoduje określone prawa i obowiązki, w szczególności na polu działalności politycznej, na przykład do cudzoziemców i bezpaństwowców nie odnosi się obowiązek obrony i wierności ojczyzny”<sup>56</sup>.

Zgodnie z art. 62 ust 1 Konstytucji RP „[o]bywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat”. Należy przy tym zauważyć, że na określenie zakresu podmiotowego praw wyborczych rozstrzygający wpływ wywiera określenie przez ustrojodawcę podmiotu władzy suwerennej zawarte w art. 4 ust. 1 Konstytucji RP w związku ze Wstępem. Przywołany przepis stanowi, iż władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do narodu rozumianego jako ogół obywateli polskich<sup>57</sup>. Z tego względu prawa wyborcze niejako „z natury rzeczy” przysługują tylko obywatelom i w tym sensie nie można traktować ich jako praw człowieka<sup>58</sup>.

Powiązanie zakresu podmiotowego praw wyborczych z zasadą zwierzchnictwa narodu niewątpliwie dotyczy wyborów ogólnokrajowych. Nie jest natomiast jasne, czy jako formę wykonywania władzy zwierzchniej należy uznać uczestniczenie w sprawowaniu władzy publicznej przez samorząd terytorialny. W kwestii tej wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, który wskazał, że Kon-

<sup>55</sup> K. Działocha, *Zgodność...*, op. cit., s. 17.

<sup>56</sup> M. Chrzanowski, *Aktualne dylematy samorządowego prawa wyborczego – wybrane zagadnienia*, „Ekonomia i Zarządzanie” 2013, nr 3, s. 112 i nast.

<sup>57</sup> A. Kulig, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, wyd. 9, s. 183.

<sup>58</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 2009, wyd. 9, s. 143.

stytucja RP nie uzależnia „przynależności do wspólnoty samorządowej od posiadania polskiego obywatelstwa. O przynależności do wspólnoty rozstrzyga miejsce zamieszkania (centrum aktywności życiowej), będące podstawowym rodzajem więzi w tego typu wspólnotach. Przy wyborze do organów samorządu terytorialnego (zwłaszcza w gminach) wchodzi w grę nie tyle realizacja suwerennych praw Narodu, ile praw wspólnoty mieszkańców, która jest fundamentem samorządności lokalnej i której członkami pozostają wszyscy mieszkańcy danej jednostki samorządowej, w tym cudzoziemcy”<sup>59</sup>. W dalszej części cytowanego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny przywołuje względy celowościowe przemawiające na rzecz przyznania prawa uczestniczenia w wyborach lokalnym wyborcom europejskim, argumentując, że „[u]stanowione w art. 19 ust. 1 TWE czynne i bierne prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego [...] jest także praktycznym wyrazem stosowania zasady równości i zasady niedyskryminacji, a także konsekwencją prawa do swobodnego przemieszczania się i wolności osiedlania się na terytorium dowolnego państwa członkowskiego. Zgoda państw członkowskich na swobodę przemieszczania nie miałaby zresztą pełnego praktycznego znaczenia bez prawa udziału w wyborach do organów przedstawicielskich w miejscu osiedlenia”<sup>60</sup>. Powyższe argumenty *mutatis mutandis* przemawiają także za rozciągnięciem praw wyborczych w wyborach samorządowych na mieszkających w Polsce cudzoziemców niemających obywatelstwa Unii Europejskiej. Wszak zgoda państwa polskiego na zamieszkiwanie danej osoby na jego terytorium wyrażona w formie udzielonego jej prawa pobytu, zwłaszcza pobytu stałego, „nie miałaby pełnego praktycznego znaczenia bez prawa udziału w wyborach do organów przedstawicielskich w miejscu osiedlenia”. Trudno także nie zgodzić się ze stanowiskiem, że rozciągnięcie praw wyborczych na wskazaną kategorię podmiotów byłoby praktycznym wyrazem stosowania wobec nich zasady równości i zasady niedyskryminacji. W doktrynie słusznie więc podniesiono, że chociaż cytowane orzeczenie Trybunału zapadło w kontekście badania zgodności z art. 62 ust. 1 Konstytucji RP przyznania praw wyborczych w wyborach lokalnych wyborcom europejskim, można je traktować jako zapowiedź przyznania prawa wyborczego oraz prawa udziału w referendum lokalnym pozostałym cudzoziemcom oraz apatrydom legalnie zamieszkującym na terytorium określonej gminy<sup>61</sup>.

Podobny pogląd wyrażono także w doktrynie, gdzie wskazano, że odwoływanie się do zasady zwierzchnictwa narodu oraz funkcji wyborów jako instrumentu wykonywania władzy zwierzchniej w państwie w odniesieniu do wyborów

<sup>59</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> A. Feja-Paszkiewicz, *Prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych – uwagi w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2007, T. I, s. 47.



do organów samorządu terytorialnego jest w istocie bezprzedmiotowe. Realizacja władzy zwierzchniej należy bowiem do parlamentu i prezydenta. Uczestniczenie przez jednostki samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy w granicach wyznaczonych przez ustawy nie może być postrzegane jako udział w wykonywaniu władzy suwerennej. Wspólnota samorządowa zajmuje się sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym, sprowadzającymi się do zaspokajania jej potrzeb zbiorowych. Analogicznie funkcja wyborów samorządowych nie polega na wykonywaniu władzy zwierzchniej, lecz na wyłonieniu przedstawicieli ogółu mieszkańców wspólnoty samorządowej, do której należą wszyscy mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego niezależnie od obywatelstwa<sup>62</sup>.

Nieco odmienny pogląd w omawianej sprawie reprezentuje Wojciech Sokolewicz, który twierdzi, że kwestia ustanowienia wymogu obywatelstwa polskiego jako warunku uczestnictwa w wyborach nie powinna zostać rozstrzygnięta w sposób ogólny, lecz raczej indywidualnie, to jest w stosunku do każdego rodzaju wyborów i referendów. Cechą charakterystyczną wyborów i referendów ogólnokrajowych jest istnienie ścisłego związku wskazanych form demokracji bezpośredniej z polityką rozumianą jako proces urzeczywistniania władzy przez suwerena, dlatego wymóg posiadania obywatelstwa polskiego jest uzasadniony i powinien być rygorystycznie przestrzegany. Związek ten jest natomiast luźniejszy w przypadku wyborów samorządowych i referendów lokalnych<sup>63</sup>. Autor nie neguje więc, że wykonywanie władzy przez jednostki samorządu terytorialnego jest formą wykonywania władzy zwierzchniej, twierdzi natomiast, że ze względu na lokalny zasięg tejże władzy ewentualny uszczerbek dla zasady suwerenności narodu, wynikający z przyznania praw wyborczych cudzoziemcom w wyborach do samorządu terytorialnego, byłby na tyle nieznacznym, iż ustawodawca, rozstrzygając tę kwestię, mógłby odstąpić od jego uwzględnienia. Pogląd ten koresponduje ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł, że art. 19 ust. 1 TWE nie jest niezgodny z art. 1 i art. 62 ust. 1 Konstytucji RP. Przyznanie „czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych obywatelom UE nieposiadającym obywatelstwa polskiego, lecz mającym miejsce zamieszkania w Polsce nie zagraża Rzeczypospolitej jako dobru wspólnemu wszystkich obywateli polskich (art. 1 Konstytucji) i nie stwarza niebezpieczeństwa dla jej niepodległości. Wspólnota samorządowa uczestniczy bowiem w sprawowaniu władzy publicznej o charakterze lokalnym, a w obrębie samorządu terytorialnego nie mogą być podejmowane rozstrzygnięcia czy inicjatywy dotyczące całego państwa (art. 16 Konstytucji RP)”<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> K.W. Czaplicki, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, omówienie art. 10 pkt 3, (lex omega); K. Działocha, *Zgodność...*, op. cit., s. 19. Zob. także K. Skotnicki, *Zasada...*, op. cit., s. 89.

<sup>63</sup> W. Sokolewicz, *Omówienie...*, op. cit., s. 15.

<sup>64</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, Nr 5, poz. 49.

Pogląd, iż samorząd terytorialny wykonuje swoje zadania w oderwaniu od zasady suwerenności, nie wydaje się jednak prawidłowy. Jak trafnie wskazuje Marcin Dąbrowski, art. 62 ust. 1 Konstytucji RP stanowi rozwinięcie zasady zwierzchnictwa narodu i gdyby ustrojodawca zamierzał wyłączyć z zakresu jej stosowania wybory samorządowe, uregulowałby je w odrębnym przepisie usytuowanym poza podrozdziałem „Wolności i prawa polityczne”. Dla analizy związku postanowień konstytucyjnych regulujących wybory samorządowe z zasadą zwierzchnictwa narodu istotne jest raczej to, że wybory samorządowe mają charakter powszechny i bezpośredni. Cechy te są zaś immanentnymi składnikami demokracji przedstawicielskiej, poprzez którą realizowana jest zasada zwierzchności narodu: „Nie można więc mówić o wyborach lokalnych w oderwaniu od zasady suwerenności narodu, gdyż pozostawiałoby to wybory municypalne w swoistej próżni ustrojowej”<sup>65</sup>. Poza tym należy zauważyć, że samorządy zajmują się nie tylko sprawami lokalnymi, lecz poruczane są im sprawy z zakresu administracji państwowej (art. 166 ust. 2 Konstytucji RP). Sprawy te zaś bez wątpienia mieszczą się w zakresie zasady suwerenności narodu<sup>66</sup>.

W celu pełnej rekonstrukcji zawartości normatywnej art. 62 ust. 1 Konstytucji RP oprócz zasady zwierzchnictwa narodu należy uwzględnić także inne zasady konstytucyjne. Konieczność interpretacji poszczególnych postanowień Konstytucji RP w świetle jej zasad naczelnych stanowi konsekwencję poglądu powszechnie przyjmowanego zarówno w doktrynie prawa, jak i w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, że w ramach tego samego aktu prawnego istnieje wewnętrzna hierarchia norm. W świetle tego poglądu w obrębie przepisów konstytucyjnych najwyższą rangę należy przypisać zasadom ustrojowym wyrażonym w rozdziale I Konstytucji RP oraz przepisom umieszczonym w podrozdziale „Zasady ogólne”, stanowiącym część rozdziału II. Przypisanie nadrzędnej rangi wskazanym postanowieniom ustawy zasadniczej oznacza konieczność ich uwzględnienia przy interpretacji pozostałych przepisów Konstytucji RP. Powołując się na powyższą dyrektywę interpretacyjną, poszczególni autorzy wskazują różne zasady konstytucyjne jako, ich zdaniem, relewantne z punktu widzenia wykładni art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, z których następnie wyprowadzają określone wnioski interpretacyjne. Zdaniem Leszka Wiśniewskiego art. 62 ust. 1 Konstytucji RP należy odczytywać w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz nakazu przestrzegania przez Rzeczpospolitą wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9), przy czym funkcją zasady wyrażonej w art. 9 Konstytucji RP jest eliminacja konfliktów prawa krajowego z prawem międzynarodowym<sup>67</sup>. Przytoczone stano-

<sup>65</sup> M. Dąbrowski, *Obywatelstwo...*, op. cit., s. 71.

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> L. Wiśniewski, głos w dyskusji, [w:] *Prawo wyborcze...*, op. cit., s. 122 i nast.

wisko nie jest jednak wolne od wątpliwości. Nakaz przestrzegania przez państwo polskie wiążącego je prawa międzynarodowego odczytany bowiem został w sposób wyizolowany od innych postanowień Konstytucji RP, przede wszystkim od art. 8 ust. 1, który stanowi *expressis verbis*, że to właśnie Konstytucja RP, nie zaś prawo międzynarodowe, jest najwyższym prawem RP. Wobec tego art. 9 należy interpretować w ten sposób, że wysłowiony w nim nakaz nie ma charakteru absolutnego. Rzeczpospolita Polska ma wprawdzie obowiązek przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego, jednakże jedynie w takim zakresie, w jakim prawo to pozostaje zgodne z Konstytucją RP<sup>68</sup>. Trudno więc zaakceptować pogląd, że nakaz wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem międzynarodowym, wynikający z art. 9, sięga tak daleko, aby w ten sposób można było wyeliminować niezgodności wiążącego Polskę prawa międzynarodowego z jednoznacznie sformułowanymi przepisami Konstytucji RP.

Kolejnym argumentem przemawiającym za przyjęciem wykładni art. 62 ust. 1 Konstytucji RP, w świetle której brzmienie tego przepisu nie stanowi bariery dla rozszerzenia zakresu podmiotowego praw wyborczych, przytoczonym przez Leszka Wiśniewskiego, jest odwołanie się do art. 37 Konstytucji RP. Przepis ten ma następującą treść: „Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Wyjątki od tej zasady odnoszące się do cudzoziemców mogą zostać ustanowione w ustawie.” Z powyższego zapisu autor wyprowadza ogólny wniosek, że ograniczeń praw cudzoziemców nie należy poszukiwać w Konstytucji RP, mogą one natomiast być ustanawiane przez ustawodawcę<sup>69</sup>. Na art. 37 Konstytucji RP powołuje się także Kazimierz Działocha, który zauważa, że przepis ten stanowi odzwierciedlenie ewolucji wolności konstytucyjnych zmierzającej w kierunku dalszej uniwersalizacji praw zastrzeżonych dla obywateli danego państwa<sup>70</sup>. Podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do wykładni art. 9 Konstytucji RP, także i art. 37 nie można odczytywać w sposób wyizolowany, tzn. w oderwaniu od pozostałych postanowień Konstytucji. W szczególności wykładnia tego przepisu nie powinna prowadzić do przekreślenia woli ustrojodawcy, który regulując prawa i wolności konstytucyjne, ustanowił wyraźne rozgraniczenie praw i wolności człowieka od praw i wolności obywatela. Zakres regulacji omawianego przepisu należy raczej

<sup>68</sup> W płaszczyźnie międzynarodowej należy wszakże zwrócić uwagę na art. 27 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, który stanowi, że „[s]trona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonania przez nią traktatu”, co rodzi konieczność odpowiedniej modyfikacji prawa krajowego lub ewentualnie wypowiedzenia traktatu bądź podjęcia prób jego renegocjacji w celu wyeliminowania sprzeczności z prawem wewnętrznym, zwłaszcza prawem konstytucyjnym.

<sup>69</sup> L. Wiśniewski, [w:] *Prawo wyborcze...*, op. cit., s. 123.

<sup>70</sup> K. Działocha, *Zgodność...*, op. cit., s. 18.

pogodzić ze wskazanym podziałem konstytucyjnych praw i wolności, co skutkuje przyjęciem wykładni, w świetle której prawa i wolności przewidziane w Konstytucji RP przysługują wszystkim osobom znajdującym się na terytorium Polski, chyba że ustrojodawca zastrzegł je wyłącznie dla obywateli. Ustawodawca mógłby natomiast wprowadzić wobec cudzoziemców określone ograniczenia korzystania z praw przysługujących wszystkim osobom, które nie będą odnosić się do obywateli.

Zwolennicy poglądu, iż rozszerzenie prawa uczestniczenia w wyborach samorządowych na cudzoziemców pozostaje zgodne z postanowieniami Konstytucji, niejednokrotnie wskazują na legalną definicję wspólnoty samorządowej zawartą w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP<sup>71</sup>. Wskazany przepis stanowi, że wspólnotę samorządową tworzy z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, a więc także zamieszkujący w tych jednostkach cudzoziemcy. W doktrynie wskazano przy tym na pewną asymetrię w traktowaniu przez prawo członków wspólnoty samorządowej, opierając się na kryterium obywatelstwa. Podczas gdy ustawodawca równo traktuje wszystkich mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do obowiązków względem wspólnoty samorządowej (np. każdy członek wspólnoty samorządowej, niezależnie od posiadanego obywatelstwa, zobowiązany jest ponosić ciężary publiczne na rzecz gminy, np. w postaci podatków lokalnych), różnicuje ich w sferze uprawnień związanych z członkostwem w tejże wspólnotcie stosownie do kryterium obywatelstwa, wyróżniając przy tym trzy kategorie podmiotów: obywatele polscy korzystający z pełni praw wyborczych, obywatele UE korzystający z praw wyborczych w uszczuplonym zakresie oraz inni cudzoziemcy, czyli obywatele państw niebędących członkami UE oraz bezpaństwowcy, którym prawa wyborcze nie przysługują. Z tego względu członkostwo we wspólnotcie samorządowej osób nieposiadających obywatelstwa polskiego zostało określone jako członkostwo „ułamne” lub „niepełne”<sup>72</sup>. Pomiędzy art. 16 ust. 1 a art. 62 ust. 1 Konstytucji RP zachodzi więc sprzeczność<sup>73</sup>, którą, w moim przekonaniu, można usunąć jedynie przez stosowną zmianę ustawy zasadniczej.

## Uwagi końcowe

Przyznawanie obcokrajowcom praw wyborczych w wyborach samorządowych w poszczególnych krajach stanowi wyraz tendencji do stopniowego odchodzenia od modelu demokracji opartej na kryterium obywatelstwa. Model ten

<sup>71</sup> Zob. np.: L. Wiśniewski, [w:] *Prawo wyborcze...*, op. cit., s. 123.

<sup>72</sup> A. Feja-Paszkiewicz, *Prawo głosowania...*, op. cit., s. 48.

<sup>73</sup> K. Skotnicki, *Zasada...*, op. cit., s. 97.

zastępowany jest przez koncepcję demokracji inkluzyjnej, która zakłada, że w sprawowaniu władzy powinien uczestniczyć możliwie najszerszy krąg osób, które tejże władzy rzeczywiście podlegają. W celu pełniejszej realizacji zasady państwa demokratycznego pożądane jest więc dokonanie w polskim prawie odpowiednich zmian, umożliwiających udział w wyborach samorządowych osobom nieposiadającym obywatelstwa polskiego, a więc zarówno bezpaństwowcom, jak i obywatelom innych państw legalnie i stale zamieszkującym w naszym kraju. Zakres przedmiotowy prawa obcokrajowców do uczestniczenia w wyborach samorządowych mógłby przy tym obejmować nie tylko prawo uczestnictwa w wyborach na poziomie gminy, lecz ponadto mógłby zostać rozciągnięty na uczestnictwo w wyborach do rad powiatów. Pewne wątpliwości pojawiają się natomiast w odniesieniu do sejmików wojewódzkich ze względu na ponadlokalny charakter zadań ciążących na samorządzie województwa<sup>74</sup>.

Poza tym należy podkreślić, że kwestia ustalenia kręgu osób uprawnionych do udziału w wyborach samorządowych nie należy do materii ustawowej, lecz konstytucyjnej, chodzi bowiem o kreowanie organów wyposażonych we władztwo państwowe, uczestniczących w wykonywaniu władzy zwierzchniej, nawet jeżeli ów udział jest mniejszy w porównaniu z organami centralnymi. Z tego względu tolerowanie w tej kwestii „szarej strefy woluntaryzmu interpretacyjnego nie jest [...] właściwe”<sup>75</sup>. W celu zapewnienia postanowieniom konstytucyjnym przejrzystości, także w kontekście harmonizacji polskiego prawa z ustawodawstwem unijnym, należy rozważyć rozszerzenie katalogu podmiotów wyposażonych w czynne i bierne prawo wyborcze poprzez stosowną zmianę art. 62 ust. 1 Konstytucji RP w materii dotyczącej wyborów samorządowych. Stosowna zmiana wskazanego przepisu doprowadziłaby nie tylko do wyeliminowania niezgodności pomiędzy Konstytucją RP a prawem UE w zakresie, w jakim prawo to gwarantuje możliwość udziału w wyborach lokalnych wyborcom europejskim, lecz także do usunięcia sprzeczności zachodzącej pomiędzy art. 62 ust. 1 a art. 16 ust. 1 Konstytucji RP.

Wprowadzając omawianą zmianę, należy wszakże wziąć pod uwagę, że w procesie podejmowania decyzji wyborczych, także na poziomie lokalnym, istotną rolę odgrywają partie polityczne. Tymczasem zarówno art. 11 ust. 1 Konstytucji RP, jak i art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych<sup>76</sup> pozwala na przynależność do partii politycznych wyłącznie obywatelom polskim. W związku z tym naturalną konsekwencją przyznania praw wy-

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> J. Jaskiernia, *Prawnokonstytucyjny kontekst akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo wyborcze...*, op. cit., s. 109 i nast.

<sup>76</sup> Tekst jedn.: DzU z 2011 r. Nr 155, poz. 924.

borczych cudzoziemcom (zarówno wyborcom europejskim, jak i obywatelom innych państw) stale zamieszkującym w Polsce jest zagwarantowanie im prawa przystępowania do partii politycznych, aby mogli w pełni realizować swoje prawa wyborcze. Rozszerzeniu zakresu podmiotowego praw wyborczych powinno więc towarzyszyć rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do zrzeszania się w partiach politycznych.

### Summary

#### **Electoral Rights of Foreigners in Self-Government Elections in Poland against the Background of the Legal Solutions in International Law and Regulations in Other Countries**

During the last decades many countries have conferred electoral rights in the elections at local level on foreigners legally residing in their territory, which to greater extent favours the realization of the principle of democratic state. For that reason, the adoption of a solution to that effect would be desirable in Poland too, nevertheless it could not be introduced at a statutory level, i.e. by means of an amendment to the Electoral Code, but it would require the previous amendment to the Constitution of the Republic of Poland. The main legal obstacle that makes the enhancing of the electoral rights with a view to granting them to the foreigners impossible is Article 61 para. 2 of the Constitution read in conjunction with its Article 4 para. 1 where the sovereign power in the state is vested in the Nation, as well as with the division of constitutional rights and freedoms into entitlements guaranteed to everyone and the ones reserved exclusively to Polish citizens. The said problem cannot be solved by interpreting the mentioned Article in conformity with other relevant principles of constitutional rank. In particular, the broadening of the scope of electoral rights would not be possible by solely relying on the constitutional definition of the "self-government community". The same applies to invoking the existing legislative practice tending to enhancing the rights and freedoms reserved to citizens on other subjects.

**Key words:** self-government elections, participation of foreigners in political life, the principle of democracy, political rights.