

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2015.01.03>

Piero GAMBALE  
Uniwersytet w Sienie  
Uniwersytet Luiss „Guido Carli” w Rzymie

## **Dziesięcioletnie doświadczenie reformy konstytucyjnej dotyczącej głosowania przez Włochów mieszkających poza granicami kraju – krótkie wprowadzenie**

### **Streszczenie**

Celem opracowania było syntetyczne przedstawienie dziesięcioletnich doświadczeń w zakresie możliwości prawnych głosowania przez Włochów poza granicami kraju.

**Słowa kluczowe:** Włochy, konstytucja, reforma głosowanie poza granicami kraju.

Celem mojego krótkiego raportu jest, po przedstawieniu pewnych uwag wstępnych, omówienie dziesięcioletniego doświadczenia reformy konstytucyjnej dotyczącej prawa głosu przysługującego Włochom mieszkającym poza granicami państwa, a następnie nakreślenie pewnych istotnych aspektów praktyki. Rozważania zakończę zaś sformułowaniem pewnych propozycji dotyczących dalszych reform.

Jest ogólnie wiadome, że zasady wyborcze rządzące przekształcaniem oddanych głosów w przyznawane mandaty wyborcze są „sercem” prawodawstwa wyborczego, ponieważ „odgrywają centralną rolę w formowaniu i funkcjonowaniu rządów, w szczególności w systemie parlamentarnym, gdzie mają znaczenie nie tylko ze względu na sposób określania reprezentacji elektoratu, ale także ze względu na istotne znaczenie dla stabilności władzy wykonawczej”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Por. R. D’Alimonte, C. Fusaro, [w:] R. D’Alimonte, C. Fusaro (red.), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna 2008, s. 9–10.

Pomimo tego, niektóre raporty międzynarodowe i szereg studiów poświęconych temu tematowi zwracają uwagę na fakt, że nawet w zaawansowanych demokracjach należy brać pod rozwagę pewne elementy „spraw wyborczych”, które nie wiążą się bezpośrednio z systemem wyborczym (tak, jak dzieje się to przykładowo w przypadku postępowań i procesów wyborczych), ale mają istotne znaczenie dla przebiegu procesu wyborczego – przykładowo zaliczyć tu można finansowanie partii politycznych ze źródeł publicznych i prywatnych oraz zasady prowadzenia kampanii wyborczej<sup>2</sup>.

W rezultacie zasadne wydaje się przestudiowanie reform konstytucyjnych i następującej po nich implementacji w drodze ustawodawczej, ustanawiających warunki wykonywania prawa głosu przez obywateli mieszkających poza granicami państwa. W istocie pojawiają się pewne problemy o naturze konstytucyjnej, a nadto nieprawidłowości w zarządzaniu przebiegiem procesu wyborczego.

Wskazywano, że konstytucje przyjęte po drugiej wojnie światowej poszerzyły zakres prawa głosowania i prawa wybieralności; tym samym „przerwały” połączenia z innymi wymogami ustanowionymi przez konstytucje liberalne, takimi jak np. kryterium ekonomiczne.

Po upadku muru berlińskiego i wskutek procesu globalizacji wędrowności społeczeństw znacząco wzrosła liczba państw posiadających wspólnoty żyjące poza granicami tych państw, a tym samym problem stosowania wymogów konstytucyjnych odnośnie do prawa głosu względem obywateli żyjących poza granicami państwa przybrał na znaczeniu. Dodatkowo należy wskazać, że przez ostatnie sto lat najwyższy wskaźnik emigracji wystąpił w Chinach i we Włoszech.

Obecnie temat praw wyborczych obywateli żyjących poza granicami państwa ma szczególne znaczenie nie tylko z punktu widzenia krajowego prawa konstytucyjnego; państwa, które „goszczą” społeczności cudzoziemskie również starają się rozwiązać delikatne sprawy związane z prawem głosu członków tych społeczności. Przykładowo, kiedy włoski parlament przyjął ustawę zezwalającą społecznościom Włochów mieszkającym poza granicami państwa włoskiego na kandydowanie i udział w wyborach w tzw. parlamentach diaspory, Australia potraktowała to jako swoiste „wyzwanie”<sup>3</sup> dla swojego systemu prawnego.

Wreszcie wskazuje się, że w Europie pojawia się rosnące zainteresowanie ponadnarodowym wymiarem prawa wyborczego; pragnę przypomnieć w tym

<sup>2</sup> Por. raporty przygotowane przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka. Także S.R. López-Pintor, *Electoral management bodies as institutions of governance*, 2000; L. Pegoraro, G. Payani, S. Pennicino, *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, Commissioni indipendenti*, Bologna 2011; podobnie L. Trucco, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino 2011, s. 248 i nn. oraz G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, K. Origlio (red.), *Le evoluzioni della legislazione elettorale di „contorno” in Europa*, Padova 2011.

<sup>3</sup> Por. B. Mascitelli, R. Steele, S. Battiston (red.), *Diaspora Parliaments. How Australia faced the Italian challenge*, Paperback, 2011.

miejscu wskazówki sformułowane przez OSCE i „kodeks wyborczy” przyjęty przez Radę Europy, a w szczególności przez tzw. komisję wenecką<sup>4</sup>.

Jeżeli chodzi o Włochy, to zgodnie z art. 48 Konstytucji włoskiej „wszyscy obywatele, mężczyźni i kobiety, którzy uzyskali pełnoletniość, są wyborcami”, a nadto „głos oddawany jest osobiście, jest równy, wolny i tajny. Wykonywanie prawa głosu jest obowiązkiem obywatelskim”. W konsekwencji Włochom mieszkającym poza granicami państwa zawsze przysługiwało prawo głosu (jako obywatelom państwa włoskiego), ale dla wykonywania tego prawa musieli wrócić do Wioch. Wiązało się to z licznymi problemami, w tym przede wszystkim z wysokimi kosztami podróży. Z tego głównie powodu w latach 1996 i 2001 jedynie 4,5% Włochów mieszkających poza granicami państwa wróciło do Włoch celem oddania głosu w wyborach powszechnych. W ocenie nauki prawa oznacza to nie tylko brak implementacji postanowień konstytucyjnych, ale również naruszenie zasady równości materialnej ustanowionej przez art. 3 ust. 2–3 oraz prawa do udziału w życiu politycznym (ustanowione w art. 49)<sup>5</sup>.

Z tych powodów, po długim procesie prawodawczym, parlament włoski uchwalił dwie ustawy konstytucyjne: nr 1/2000 i nr 1/2001 (dla przypomnienia – w celu uchwalenia ustawy konstytucyjnej niezbędna jest większość kwalifikowana) oraz ustawę zwykłą nr 459/2001.

Ustawa konstytucyjna nr 1/2000 dodała następujący akapit do art. 48 Konstytucji: „Ustawa ustanawia wymogi oraz tryb dla wykonywania prawa głosu przez obywateli mieszkających poza granicami państwa i gwarantuje, że to prawo będzie efektywne. W tym celu zostaje ustanowiony okręg wyborczy dla Włochów mieszkających za granicą do celów wyborów do Izb Parlamentu; liczba mandatów w tym okręgu wyborczym zostanie ustanowiona w postanowieniu konstytucyjnym zgodnie z zasadami ustanowionymi ustawą”.

Liczba deputowanych i senatorów Zagranicznego Okręgu Wyborczego została ustanowiona przez ustawę konstytucyjną nr 1/2001 z 23 stycznia 2001 r., która zmieniła artykuły 56 i 57 w sposób następujący: „Liczba deputowanych wynosi sześćset trzydzieści, dwunastu z nich jest wybieranych w Zagranicznym Okręgu Wyborczym” (art. 56 § 2 Konstytucji) oraz „Liczba senatorów wynosi trzysta piętnaście, sześciu z nich jest wybieranych w Zagranicznym Okręgu Wyborczym” (art. 57 § 2 Konstytucji)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Por. N. Lupo, *Considerazioni conclusive. Sistema elettorale e legislazione di „contorno”*, [w:] G.C. De Martin, Z. Witkowski, P. Gambale, E. Griglio (red.), *Le evoluzioni della legislazione elettorale di „contorno” in Europa*, 2011, s. 426 i nn.

<sup>5</sup> Por. L. Elia, *IL voto degli italiani all'estero tra cittadinanza e residenza*, [w:] Pol., Intern., 2000, nr 4–5, s. 69 oraz R. Calvano, *Italiani all'estero (voto degli)*, [w:] S. Cassese (red.), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano 2006, s. 3319.

<sup>6</sup> Nadto, pragnę przypomnieć, że „Senat Republiki Włoskiej jest wybierany na zasadzie reprezentacji regionalnej, za wyjątkiem mandatów przypisanych do Zagranicznego Okręgu Wyborczego” (art. 57 § 1 Konstytucji), a w obu izbach parlamentu podział mandatów pomiędzy

Pomysł utworzenia dodatkowego, szczególnego okręgu wyborczego, podzielonego na cztery sekcje (Europa, Ameryka Północna i Ameryka Południowa, Afryka, Oceania), był szczególnym i wyjątkowym wyborem ustawodawcy włoskiego<sup>7</sup>, mającym na celu należyte uwzględnienie interesów Włochów mieszkających poza granicami państwa, jednakże wywołał liczne kontrowersje.

W doktrynie pojawiają się wątpliwości, czy reprezentanci wybrani w Zagranicznym Okręgu Wyborczym mogą być uważani tylko za „reprezentantów Włochów mieszkających poza granicami państwa”, ewentualnie czy art. 48 Konstytucji oznacza jedynie przypisanie mandatów do Zagranicznego Okręgu Wyborczego w taki sposób, jak dzieje się to w innych krajowych okręgach wyborczych. W ocenie przedstawicieli nauki prawa, z jednej strony, byłoby to niezgodne z zasadą reprezentacji narodu – art. 67 Konstytucji stanowi, że „każdy członek Parlamentu reprezentuje cały Naród i wykonuje swoje obowiązki bez związania instrukcjami wyborczymi”<sup>8</sup>. Z drugiej jednak, można potraktować tę sytuację jako wyraz akcji afirmatywnej, mającej usunąć pewne ograniczenia na drodze zagwarantowania efektywnego wykonywania prawa głosu obywatelom mieszkającym poza granicami państwa<sup>9</sup>. W tym względzie trzeba zauważyć, że art. 8 ustawy nr 459 z 2001 r. wymaga, aby kandydat pragnący korzystać z biernego prawa wyborczego w Zagranicznym Okręgu Wyborczym stale zamieszkiwał poza granicami państwa<sup>10</sup>.

Ustawa nr 459/2001 z dnia 27 grudnia 2001 r. została uchwalona na podstawie upoważnienia zawartego w art. 48 § 3 Konstytucji, w celu zapewnienia „efektywnego” wykonywania prawa głosu przez Włochów mieszkających poza granicami państwa. Nadto, Rada Ministrów w dniu 28 marca 2003 r. przyjęła rozporządzenie o wykonywaniu prawa głosu przez Włochów mieszkających poza granicami państwa.

Główne postanowienia ustawy nr 459/2001 z dnia 27 grudnia 2001 r. można scharakteryzować następująco: zapewnia ona możliwość dokonania wyboru pomiędzy oddaniem głosu w wyborach poza granicami państwa a oddaniem głosu na terytorium Włoch, ustanawia dyscyplinę kampanii wyborczej i precyzuje przebieg procesu wyborczego.

---

dzielnice i regiony wyborcze jest dokonywany „z wyjątkiem liczby mandatów przypisanych do Zagranicznego Okręgu Wyborczego” (art. 56 § 3 Konstytucji, art. 57 § 3 Konstytucji).

<sup>7</sup> Por. A. Gratteri, *Il valore del voto*, Padova 2005; idem, *Le elezioni dell'altro mondo. Gli italiani all'estero e il voto per corrispondenza*, [w:] R. D'Alimonte, C. Fusaro (red.), *La legislazione...*, s. 174–176.

<sup>8</sup> Por. E. Grosso, *Il voto all'estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, [w:] *Quaderni costituzionali*, 2002, s. 346–348; także G.E. Vigevani, *Il voto all'estero: interrogativi sulla „riserva indiana” per i candidati*, [w:] *Quaderni costituzionali*, 2002, s. 348–351.

<sup>9</sup> Por. C. Fusaro, *Il voto all'estero: quando i costituzionalisti non ci stanno*, [w:] *Quaderni costituzionali*, 2002, s. 351–354.

<sup>10</sup> Por. S.N. Lupo, G. Rivosecchi, *La disciplina delle incandidabilità, in eleggibilità ed incompatibilità con il mandato parlamentare*, [w:] R. D'Alimonte, C. Fusaro (red.), *La legislazione...*, s. 266 i nn.

Wskutek wdrożenia omawianych regulacji od 2003 r. Włosi mieszkający poza granicami państwa mają prawo do oddania głosu za pośrednictwem poczty, bezpośrednio w swoim miejscu zamieszkania. Mogą w ten sposób wykonywać prawo głosu w wyborach powszechnych bądź w referendum.

Obywatele włoscy mieszkający poza granicami państwa są wpisywani do rejestrów wyborczych opartych na uaktualnionej liście. Ustawa nr 459/2001 przewiduje ujednoczenie bazy danych wyborców z rejestrami konsularnymi prowadzonymi przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Zgodnie z ustanowioną procedurą, wszystkie głosy oddane poza granicami państwa są zliczane dla potrzeb wyboru dwunastu reprezentantów i sześciu senatorów w Zagranicznym Okręgu Wyborczym.

Głosowanie przez obywateli mieszkających poza granicami państwa miało miejsce po raz pierwszy w 2003 r., gdy głosowano w referendum dotyczącym ustawy pracowniczej z 1970 r. Warto w tym miejscu dodać, że w wyborach w roku 2006 i 2008 przebieg procesu wyborczego w Zagranicznym Okręgu Wyborczym napotkał wiele trudności, pojawiły się także oskarżenia o fałszerstwa wyborcze. Nieprawidłowe funkcjonowanie systemu wynikało przecie wszystkim z wyboru metody głosowania przez nieobecnych w kraju, która nie gwarantowała osobistości i tajności głosu. W 2006 r. urzędy konsularne wysłały materiały wyborcze do ponad dwóch milionów (dokładnie 2 699 421) wyborców, ale prawie 15% kopert zostało zwróconych przez urzędy pocztowe z uwagi na niedoręczenie odbiorcom bądź doręczone do komisji wyborczej po terminie. Oznacza to, że część pakietów wyborczych została wykorzystana niezgodnie z prawem.

Dodatkowo podnoszono tak istotne kwestie, jak zbyt duży obszar sekcji Zagranicznego Okręgu Wyborczego – jest bowiem niemal niemożliwe, aby prowadzić skuteczną kampanię wyborczą „o zasięgu planetarnym”, jak również konieczność odpowiednio skutecznej identyfikacji wyborców.

W celu przewyciężenia tych trudności niezbędne byłoby wprowadzenie systemu rejestracyjnego dla tych, którzy chcieliby wykonywać prawo głosu w wyborach poza granicami kraju, co pozwoliłoby na lepszą identyfikację osób uprawnionych do oddania głosu, a co mogłoby nastąpić przez uprzednie wpisanie lub okresową rejestrację na listach wyborców. Wówczas, zgodnie z sugestią przedstawicieli nauki prawa, materiały wyborcze można byłoby wysyłać jedynie tym, którzy wykazali wolę udziału w głosowaniu<sup>11</sup>.

## Bibliografia

### Pozycje książkowe i artykuły

Calvano R., *Italiani all' estero (voto degli)*, [w:] S. Cassese (red.), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano 2006.

<sup>11</sup> A. Gratteri, *Le elezioni dell'altro mondo. Gli italiani all'estero e il voto per corrispondenza*, [w:] R. D'Alimonte, C. Fusaro (red.), *La legislazione...*, s. 182 i nn.

- D'Alimonte R., C. Fusaro, [w:] R. D'Alimonte, C. Fusaro (red.), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna 2008.
- De Martin G.C., Witkowski Z., Gambale P., Giriglio E. (red.). *Le evoluzioni della legislazione elettorale di „contorno” in Europa*, Padova 2011.
- Ella L., *Il voto degli italiani all' estero tra cittadinanza e residenza*, [w:] Pol. Intern., 2000, nr 4–5,
- Fusaro C., *Il voto all' estero: quando i costituzionalisti non ci stanno*, [w:] *Quaderni costituzionali*, 2002.
- Gratteri A., *Il valore del voto*, Padova 2005.
- Gratteri A., *Le elezioni dell' altro mondo. Gli italiani all' estero e il voto per corrispondenza*, [w:] R. D'Alimonte, C. Fusaro (red.), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna 2008.
- Grosso E., *Il voto all' estero: tra difficoltà applicative e dubbi di costituzionalità*, [w:] *Quaderni costituzionali*, 2002.
- Lupo N., *Considerazioni conclusive. Sistema elettorale e legislazione di „contorno”*, [w:] G.C. De Martin, Z. Witkowski. P. Gambale, E. Griglio (red.), *Le evoluzioni della legislazione elettorale di „contorno” in Europa*, 2011.
- Lupo S.N., Rivosecchi G., *La disciplina delle incandidabilità, ineleggibilità ed incompatibilità con il mandato parlamentare*, [w:] R. D'Alimonte, C. Fusaro (red.), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna 2008.
- López-Pintor S.R., *Electoral management bodies as institutions of governance*, 2000.
- Mascitelli B., Steele R., Battiston S. (red.), *Diaspora Parliaments. How Australia faced the Italian challenge*, Paperback, 2011.
- Pegoraro L., Pavani G., Pennicino S., *Chi controlla le elezioni? Verifica parlamentare dei poteri, tribunali, Commissioni indipendenti*, Bologna 2011.
- Trucco L., *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino 2011.
- Vigevani G.E., *Il voto all' estero: interrogativi sulla „riserva indiana” per i candidati*, [w:] *Quaderni costituzionali*, 2002.

## **A Decade of Experience with Constitutional Reform Concerning the Voting of Italians Living Abroad – (a Short) Introduction**

### **Summary**

The aim of the study was to present a complex overview of a ten-year experience in terms of legal possibilities of voting by Italians abroad.

**Keywords:** Italy, the constitution, the reform of voting abroad.