

Héjj, Dominik; Lesińska, Magdalena; Wilczewski, Dominik

Working Paper

Udział diaspory w wyborach krajowych: Przypadek Litwy, Polski i Węgier w ujęciu porównawczym

CMR Working Papers, No. 125/183

Provided in Cooperation with:

Centre of Migration Research (CMR), University of Warsaw

Suggested Citation: Héjj, Dominik; Lesińska, Magdalena; Wilczewski, Dominik (2021) : Udział diaspory w wyborach krajowych: Przypadek Litwy, Polski i Węgier w ujęciu porównawczym, CMR Working Papers, No. 125/183, University of Warsaw, Centre of Migration Research (CMR), Warsaw

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/259397>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



CMR Working Papers

125/183

DOMINIK HÉJJ
MAGDALENA LESIŃSKA
DOMINIK WILCZEWSKI

UDZIAŁ DIASPORY W WYBORACH KRAJOWYCH. PRZYPADEK LITWY, POLSKI I WĘGIER W UJĘCIU PORÓWNAWCZYM

Sierpień 2020

www.migracje.uw.edu.pl

Dominik Héjj – Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski, dominik@hejj.hu,
ORCID: [0000-0002-3159-8936](https://orcid.org/0000-0002-3159-8936)

Magdalena Lesińska – Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski,
m.lesińska@uw.edu.pl, ORCID: [0000-0002-7520-3895](https://orcid.org/0000-0002-7520-3895)

Dominik Wilczewski – Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski,
d.j.wilczewski@gmail.com, ORCID: [0000-0002-5014-0891](https://orcid.org/0000-0002-5014-0891)

Abstrakt

Celem tekstu jest przedstawienie różnych modeli udziału obywateli przebywających za granicą w wyborach krajowych i organizacji tych wyborów na przykładzie rozwiązań obowiązujących w Polsce, na Litwie i Węgrzech. Państwa te mają liczną diasporę rozsianą na świecie, różnią się jednak zasadniczo przyjętymi rozwiązaniami dotyczącymi udziału w wyborach krajowych obywateli przebywających za granicą. Tekst zawiera także przegląd dostępnych danych dotyczących udziału obywateli za granicą w wyborach parlamentarnych i prezydenckich, w tym liczby uprawnionych wyborców i oddanych głosów za granicą z podziałem na poszczególne państwa.

Słowa kluczowe: diaspora, emigracja, partycypacja wyborcza, Litwa, Polska, Węgry

Abstract

The aim of the text is to present various models of participation of citizens residing abroad in national elections (external voting) and the organization of elections in the case of three countries: Poland, Lithuania and Hungary. There are large diasporas scattered around the world in these countries. However, they differ in the adopted legal regulations regarding the participation in state elections by citizens staying abroad. The text also provides an overview of the available data on the participation of citizens abroad in parliamentary and presidential elections in the country of origin, including the number of eligible voters and the number of votes cast abroad.

Keywords: diaspora, emigration, external voting, Lithuania, Poland, Hungary

Spis treści

1. Wstęp. Udział diaspory w wyborach krajowych – podstawowe informacje	6
2. Krótka charakterystyka diaspory litewskiej, polskiej i węgierskiej	9
3. Rozwiązania prawne dotyczące udziału obywateli przebywających za granicą w wyborach krajowych oraz organizacji wyborów za granicą	14
3.1 Litwa	14
3.2. Polska.....	21
3.3. Węgry	24
4. Udział diaspory w wyborach krajowych – przegląd dostępnych danych	29
4.1 Litwa	29
4.2. Polska.....	37
4.3 Węgry	42
Podsumowanie	48
Źródła	50

Spis tabel

Tabela 1. Liczebność Węgrów przebywających w wybranych krajach Unii Europejskiej (stan na 2017 rok)	13
Tabela 2. Zmiana liczebności Węgrów w krajach Basenu Karpackiego	13
Tabela 3. Liczba obwodów głosowania utworzonych za granicą w wybranych krajach w wyborach w latach 1992–2020.....	17
Tabela 4. Wyniki głosowania w okręgu nr 71 Litwinów Świata w wyborach do Sejmu w 2020 roku.....	21
Tabela 5. Liczba obwodów głosowania utworzonych za granicą w wybranych krajach w wyborach w latach 1990-2020	23
Tabela 6. Liczba wyborców uprawnionych (zarejestrowanych w spisie wyborców) do głosowania w wybranych obwodach za granicą, wybory parlamentarne w 2014 i 2018 r.....	27
Tabela 7. Udział w wyborach parlamentarnych i prezydenckich w latach 1992-2020 (obwody głosowania za granicą)	31
Tabela 8 . Głosy oddane w wybranych krajach jako udział procentowy w ogólnej liczbie oddanych głosów za granicą w wyborach (2000-2020).....	35
Tabela 9. Udział w wyborach parlamentarnych i prezydenckich w latach 1990-2020 (obwody głosowania za granicą)	38
Tabela 10. Głosy oddane w wybranych krajach jako udział procentowy w ogólnej liczbie oddanych głosów za granicą w wyborach (2000-2020).....	41
Tabela 11. Głosowanie za granicą w wyborach parlamentarnych w 2014 i 2018 roku w trybie korespondencyjnym (przez osoby nieposiadające węgierskiego adresu zameldowania)	44
Tabela 12. Liczba uprawnionych do głosowania oraz oddanych głosów w trybie korespondencyjnym w wyborach parlamentarnych z 2018 roku ogółem oraz w wybranych państwach	45
Tabela 13. Liczba głosów oddanych na listę krajową w zagranicznych przedstawicielstwach terytorialnych w trybie osobistym (przez wyborców dysponujących węgierskim adresem zameldowania) w wyborach w 2014 i 2018 roku	46
Tabela 14. Rozwiązania prawne przyjęte na Litwie, w Polsce i na Węgrzech dotyczące udziału w wyborach krajowych obywateli głosujących z zagranicą	48

Spis wykresów

Wykres 1. Liczba uprawnionych wyborców i oddanych głosów w wyborach krajowych w latach 1993-2020 (obwody głosowania za granicą).....	34
Wykres 2. Liczba oddanych głosów w wyborach krajowych w wybranych krajach (2000-2020)	36
Wykres 3. Liczba uprawnionych wyborców i oddanych głosów w wyborach krajowych w latach 1990-2020 (obwody głosowania za granicą).....	40
Wykres 4. Liczba oddanych głosów w wyborach krajowych w wybranych krajach (2000-2020)	42
Wykres 5. Liczba głosów oddanych za granicą w trybie osobistym oraz w trybie korespondencyjnym w wyborach w 2014 i 2018 roku.....	46

1. Wstęp. Udział diaspory w wyborach krajowych – podstawowe informacje¹

Polska, Litwa i Węgry są państwami, których obywatele zamieszkujący poza granicami nie tylko mają prawa wyborcze i mogą uczestniczyć w wyborach krajowych, ale także mogą oddać swój głos w kraju zamieszkania (bez konieczności powrotu do ojczyzny w dniu głosowania). Jest to ważne, szczególnie jeżeli weźmiemy pod uwagę, że – według oficjalnych danych – przynajmniej kilka procent populacji tych krajów mieszka poza ich granicami. Jednocześnie, kraje te różnią się przyjętym systemem organizacji wyborów oraz trybem głosowania za granicą.

Zakres praw wyborczych dla obywateli przebywających za granicą oraz zasady udziału w wyborach krajowych są zróżnicowane w poszczególnych państwach. Przyjęte warunki różnią się co do zakresu uprawnień wyborców przebywających za granicą, rodzajów wyborów, w jakich mogą oni wziąć udział, sposobu oddania głosu, organizacji wyborów za granicą czy systemu rejestracji do spisu wyborców. Możliwość partycypacji wyborczej obywateli rezydujących poza krajem można traktować jako swoisty test dotyczący granic wspólnoty politycznej i zasad przynależności do niej. Warunkiem członkostwa we wspólnocie politycznej jest zazwyczaj obywatelstwo, jednakże fakt zamieszkania na terytorium lub poza granicami państwa może implikować posiadanie praw wyborczych oraz ich faktyczny zakres. Niektóre państwa wprowadzają ograniczenia czasowe dla emigrantów – po spędzeniu poza granicami kraju określonej liczby lat tracą oni prawo do udziału w wyborach krajowych. Argumenty za takim rozwiązaniem wydają się oczywiste: związki (formalne i tożsamościowe) z krajem osoby, która przez wiele lat w nim nie mieszkała, ulegają naturalnemu osłabieniu, dodatkowo, stały pobyt za granicą oznacza zazwyczaj zmianę rezydencji podatkowej. Tego typu rozwiązanie można streścić jako zasadę: nie mieszkasz w kraju, to nie masz wpływu na wybór władz, którym na co dzień nie podlegasz.

Z drugiej strony, państwa, które uznają, że utrzymanie więzi z przedstawicielami diaspory ma znaczenie i leży w ich interesie (politycznym czy ekonomicznym), przyjmują takie rozwiązania, które obywateli przebywających z zagranicą (bez względu na to, czy jest to pobyt tymczasowy czy stały) nie tylko nie pozbawiają ich praw wyborczych, ale ułatwiają im udział w wyborach, organizując obwody głosowania w krajach zamieszkania, wprowadzając tryb korespondencyjny (który nie wymaga stawienia się przy urnie w dniu wyborów, co ma ogromne znaczenie w przypadku diaspory żyjącej w rozproszeniu) lub tworząc specjalne okręgi wyborcze dedykowane diasporze. Rozwiązania dotyczące głosowania zagranicznego są zapisane w prawie krajowym (w konstytucji i w szczegółowych ustawach). Regulują one zakres posiadanych praw wyborczych, sposób sporządzania spisów wyborców, tryb głosowania oraz agregację głosów oddanych za granicą.

Polska, Litwa i Węgry to przykłady krajów, które włączają swoich obywateli mieszkających za granicą do procesu wyborczego, różnią się jednak przyjętym trybem głosowania i organizacją wyborów za granicą. Reprezentują także trzy odmienne systemy agregacji głosów oddanych za granicą z tymi oddanymi w kraju:

¹ Raport badawczy powstał w ramach projektu „Polityka wobec diaspory w kontekście migracji poakcesyjnych. Analiza porównawcza Polski, Litwy i Węgier” finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (nr 2018/31/B/HS5/00913).

- 1) utworzenie eksterytorialnego okręgu wyborczego dla wyborców oddających głos za granicą; w takim przypadku wszyscy głosujący za granicą (i tylko oni) wybierają spośród jednej i tej samej grupy kandydatów (Litwa);
- 2) głosy oddane za granicą są doliczane do jednego konkretnego okręgu wyborczego utworzonego w kraju, najczęściej największego okręgu w stolicy (Polska);
- 3) głosy oddane za granicą są doliczane do tych okręgów wyborczych, które są wskazane w procesie rejestracji przez wyborców; najczęściej jest to miejsce ostatniego zamieszkania (Węgry w przypadku wyborców z węgierskim adresem zameldowania).

Dla Litwinów przebywających poza krajem utworzony został specjalny okręg wyborczy za granicą „Litwini na świecie”, w którym wybierają swoich reprezentantów. W Polsce głosy oddane za granicą doliczane są do jednego okręgu wyborczego (Warszawa I). Z kolei na Węgrzech (w przypadku wyborców dysponujących węgierskim adresem zameldowania) jeden głos doliczany jest do listy krajowej, a drugi do jednomandatowego okręgu wyborczego właściwego dla miejsca zamieszkania wyborcy.

Odmienność przyjętych rozwiązań ma znaczenie, gdyż determinuje, jak bardzo głosy oddane za granicą wpływają na ogólne wyniki wyborów. Rozwiązanie przyjęte na Litwie gwarantuje, że diaspora ma swoich reprezentantów w parlamencie krajowym, nawet jeśli jest to reprezentacja symboliczna. W przypadku Polski, kiedy wszystkie głosy oddane za granicą są doliczane do jednego okręgu wyborczego, ich realna siła oddziaływania na ogólne wyniki wyborów jest niewielka. Mogą za to mieć wpływ na rozkład głosów i ostateczny wynik w tym konkretnym okręgu. Nieco inna sytuacja ma miejsce w trzecim przypadku, kiedy głosy oddane za granicą są dodawane do poszczególnych okręgów w kraju w zależności od wskazanego adresu zameldowania. Zostają one rozłożone na wiele okręgów i ich realny wpływ na ogólny wynik wyborów jest minimalny. Należy jednak wziąć pod uwagę perspektywę wyborcy, który ma świadomość, że oddał głos w okręgu, z którego pochodzi, więc jego głos ma taką samą wartość, jak w sytuacji, gdyby w dniu wyborów był w kraju i uczestniczył w wyborach.

Celem tekstu jest przedstawienie rozwiązań prawno-instytucjonalnych przyjętych w trzech wymienionych państwach dotyczących udziału obywateli przebywających poza jego granicami w wyborach mających miejsce w tym kraju (tzw. głosowanie zagraniczne). Tekst składa się z trzech części. W pierwszej przedstawiona jest krótka charakterystyka diaspory litewskiej, polskiej i węgierskiej, ze szczególnym uwzględnieniem tych skupisk, których przedstawiciele mają obywatelstwo kraju pochodzenia uprawniające do udziału w wyborach tam organizowanych. Kolejna część poświęcona jest obowiązującym rozwiązaniom prawnym dotyczącym udziału obywateli przebywających za granicą w wyborach krajowych oraz organizacji wyborów za granicą w trzech wymienionych krajach. Omówione są zasady tworzenia spisu wyborców za granicą (kto jest uprawniony do udziału w wyborach), proces tworzenia obwodów głosowania za granicą oraz tryb głosowania (gdzie i w jaki sposób obywatele mieszkający za granicą mogą oddać swój głos), a także przyjęty tryb włączenia głosów oddanych za granicą do ogólnej puli oddanych głosów (system agregacji głosów). Część trzecia to przegląd dostępnych danych dotyczących udziału obywateli za granicą w

wyborach krajowych, w tym liczby uprawnionych wyborców i oddanych głosów za granicą z podziałem na poszczególne państwa.

2. Krótka charakterystyka diaspory litewskiej, polskiej i węgierskiej

Polska, Węgry i Litwa mają długą historię emigracji, naznaczoną kolejnymi falami odpływów. Od połowy XIX wieku kierowały się one głównie do Europy Zachodniej, USA i państw Ameryki Południowej, a wywołane były przede wszystkim powolnym rozwojem gospodarczym, brakiem perspektyw i tzw. głodem ziemi. Z kolei zmiany granic w wyniku kolejnych wojen światowych w XX stuleciu, którym towarzyszyły dynamiczne procesy ludnościowe i przepływy migracyjne, zaowocowały pojawieniem się licznych mniejszości narodowych zamieszkujących sąsiednie państwa. Wraz z upadkiem żelaznej kurtyny we wszystkich trzech krajach (podobnie jak w innych krajach Europy Środkowej) nastąpiła transformacja polityczna i społeczno-gospodarcza, która doprowadziła w latach 90. do odnowienia tradycyjnych szlaków emigracyjnych (w szczególności do Niemiec i USA).

Kolejnym punktem zwrotnym w historii procesów migracyjnych w tych krajach było ich przystąpienie do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.), co stało się impulsem do fali emigracji zarobkowej o dużej skali i nowej formy mobilności, która nastąpiła zaraz po akcesji w przypadku Litwy i Polski oraz z kilkuletnim opóźnieniem na Węgrzech. Charakteryzowała się ona nie tylko intensywnością i nowymi kierunkami wyjazdów (takimi jak Norwegia czy Irlandia), ale także profilem emigrantów – wyjeżdżali przede wszystkim ludzie młodzi i wykształceni. Skorzystali oni z prawa swobodnego przemieszczania się, która daje obywatelom UE możliwość legalnego pobytu i podjęcia pracy w dowolnym miejscu na terenie Unii, i przenieśli się do lepiej rozwiniętych „starych” krajów członkowskich w poszukiwaniu lepszych możliwości edukacyjnych, pracy i wyższych dochodów (Ferguson et al. 2016; Grabowska-Lusińska, Okólski 2009).

Krótko mówiąc, w wyniku wspomnianych procesów migracyjnych i ludnościowych, wszystkie trzy kraje charakteryzuje liczna diaspora rozproszona na całym świecie, będąca z jednej strony efektem kolejnych fal emigracji, a z drugiej – zmian granic państwowych. W pewnym uproszczeniu, można wyróżnić wśród nich trzy grupy: mniejszości narodowe zamieszkujące głównie państwa ościenne i będące w zdecydowanej większości ich obywatelami, „tradycyjną” diasporę – to rezultat fal emigracyjnych XIX i XX wieku oraz populację emigrantów, którzy wyjechali z kraju po 2004 roku, a którą można określić potocznie jako „nową” diasporę lub diasporę poakcesyjną.

Ze względu na brak wiarygodnych danych, trudno o rzetelne dane dotyczące liczebności diaspory. W literaturze można znaleźć szacunki, według których diaspora stanowi około połowy populacji kraju pochodzenia (przypadek Litwy i Polski), a nawet drugie tyle (przypadek Węgier). Należy jednak podkreślić, że większą część tej grupy stanowią osoby, dla których wymienione państwa są ojczyzną rodziców lub dziadków, łączą je z nimi więzi natury symbolicznej i tożsamościowej, jednak nie posiadając obywatelstwa tych krajów, nie mają w nich praw wyborczych.

Biorąc pod uwagę główny temat niniejszego tekstu, czyli uczestnictwo przedstawicieli diaspory w wyborach w państwie pochodzenia, poniżej przedstawiona charakterystyka diaspory litewskiej, polskiej i węgierskiej koncentruje się na tych skupiskach diaspory, w których znaczący jest udział osób posiadających obywatelstwo tego państwa. W przypadku Litwy i Polski są to częściowo przedstawiciele „tradycyjnej” diaspory, a przede wszystkim diaspory poakcesyjnej. Przykład Węgier jest nieco inny – przedstawiciele mniejszości węgierskich

(zamieszkujący licznie m.in. Rumunię, Ukrainę czy Słowację) mają obywatelstwo węgierskie i stanowią tym samym wpływową grupę wyborców.

Diaspora litewska

Według danych Departamentu Statystycznego Litwy z lat 2005-2014 spośród ogółu 3,6 mln Litwinów ok. 619,6 tys. osób narodowości lub pochodzenia litewskiego mieszkało za granicą (LSD 2014: 2). Społeczności litewskie w sąsiednich państwach (Białoruś, Łotwa, Polska, Rosja) mają głównie charakter autochtoniczny. Na wzrost ich liczebności na terytoriach obecnej Białorusi, Łotwy i Rosji wpłynęły także przymusowe i dobrowolne migracje w okresie istnienia Związku Radzieckiego (mające miejsce w latach 1940-1990). Najliczniejsze grupy stanowią Litwini mieszkający w Rosji (ok. 31,3 tys.)² oraz na Łotwie (ok. 24,5 tys.)³. Dużo mniejsze są społeczności zamieszkujące Polskę (7,9 tys.) (NSP 2011) i Białoruś (5,3 tys.)⁴. Mniejszościom litewskim w krajach sąsiednich, np. w Polsce, udało się zachować wysoki stopień zintegrowania wewnętrznego i poczucie tożsamości narodowej (Tarka 2014: 92). Jednocześnie należą one również do najszybciej starzejących się społeczności litewskich za granicą.

Kolejne fale migracji, której początki sięgają lat 60. XIX w., doprowadziły do powstania skupisk „tradycyjnej” diaspory w krajach Ameryki Północnej i Południowej oraz Europy Zachodniej, a nawet Australii czy RPA. Wyróżnić można dwie duże fale migracji. W pierwszej (do 1914 r.) emigracja miała charakter głównie zarobkowy. Wymuszona była trudną sytuacją gospodarczą na ziemiach litewskich. Wyjeżdżali najubożsi i słabo wykształceni mieszkańcy Litwy. Głównym celem migracji były Stany Zjednoczone, gdzie powstały skupiska dobrze zorganizowanej społeczności litewskiej. Inny charakter miała kolejna fala w II poł. lat 40. XX wieku. Tworzyli ją uciekinierzy z Litwy anektowanej przez ZSRR i przeważali w niej przedstawiciele inteligencji. Trafiali oni w pierwszej kolejności do Niemiec, a następnie do USA, Kanady, Ameryki Południowej i Australii. Litwini stopniowo integrowali się w społeczeństwach krajów przyjmujących, zachowując (przynajmniej częściowo) własną tożsamość narodową. Szczególną rolę w podtrzymaniu tożsamości i tradycji narodowych odegrała diaspora powojenna (Dapkutė et al. 2012: 9).

Członkowie społeczności autochtonicznych oraz grup „starej” diaspory najczęściej mają obywatelstwo kraju zamieszkania. Obywatelstwo litewskie, a więc także czynne prawo wyborcze w wyborach krajowych zachowali emigranci, którzy opuścili Litwę po 1990 roku. Wzrost emigracji nastąpił szczególnie po akcesji do UE w 2004 roku, a celem stały się głównie kraje Europy Zachodniej i Północnej. W 2020 roku poza Litwą mieszkało ok. 510,2 tys. osób z

² Всероссийская перепись населения, т. 4: Национальный состав и владение языками, гражданство, 2010, https://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/vol4pdf-m.html [dostęp: 04.07.2021]

³ Results of the Population Population and Housing Census 2011 in Latvia, 2011, <https://www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/population/census/search-in-theme/183-results-population-population-and-housing-census> [dostęp: 04.07.2021]

⁴ Общая численность населения, численность населения по возрасту и полу, состоянию в браке, уровню образования, национальностям, языку, источникам средств к существованию по Республике Беларусь, 2020, https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/naselenie-i-migratsiya/naselenie/statisticheskie-izdaniya/index_17854/ [dostęp: 04.07.2021]

obywatelstwem litewskim (EMN 2020). Stanowi to ok. 18% populacji kraju. W ostatnich latach głównym celem wyjazdów była Wielka Brytania (211,1 tys. obywateli litewskich przebywało tam w 2020 roku). Jednak popularność tego kraju wśród emigrujących stopniowo spada (zanotowano 40,9 tys. osób wyjeżdżających tam w 2010 roku, 18,9 tys. w 2015 roku, 10,1 tys. w 2019 roku). Rośnie zaś popularność takich kierunków jak Niemcy i kraje skandynawskie (głównie Norwegia, gdzie obecnie przebywa 45,4 tys. Litwinów).

Diaspora polska

Przyjmując wspomniany wyżej podział na trzy ukształtowane historycznie grupy diasporyczne, największą z nich stanowi bez wątpienia „stara” diaspora, która często określana jest mianem *Polonii*. Największe skupiska polonijne są w USA (ok. 10 mln), Brazylii (1,5 mln), Niemczech (800 tys.), Kanadzie (1,5 mln), Francji (800 tys.) oraz Australii (170 tys.) (szacunki według MSZ 2015: 4). Grupa ta jest bardzo zróżnicowana – część (w szczególności emigranci pierwszego pokolenia, posiadający nierzadko polskie obywatelstwo) utrzymuje bliskie relacje z Polską, jednak w kolejnych pokoleniach związki te stają się czysto symboliczne.

Drugą z wymienionych grup stanowią mniejszości polskie w krajach sąsiednich. W rezultacie zmiany granic po II wojnie światowej poza terytorium Polski znalazły się tereny obecnej Białorusi, Litwy i Ukrainy. Szacuje się, że około 1 mln osób polskiego pochodzenia zamieszkuje obecnie w tych krajach, w tym na Litwie (według spisu powszechnego z 2011 roku) mieszka ok. 200 tys. Polaków, na Białorusi ok. 300 tys. osób deklaruje narodowość polską, na Ukrainie 144 tys. (MSZ 2015: 5). Oprócz skupisk w wymienionych wyżej krajach ościennych, należy wspomnieć także o potomkach Polaków wywiezionych do Kazachstanu i innych państw azjatyckich na przełomie XIX i XX wieku, do których adresowana jest polityka repatriacyjna (Grzymała-Kazłowska, Grzymała-Moszczyńska 2014). Warto także podkreślić, że liczebność społeczności polskich na wschodzie regularnie spada, na co wpływ mają niewątpliwie procesy asymilacji widoczne w kolejnych pokoleniach. W tej grupie jedynie nieliczni mają polskie obywatelstwo.

Najbardziej interesującą grupą z punktu widzenia analizy udziału Polaków za granicą w wyborach krajowych jest trzecia z wymienionych grup, czyli tzw. diaspora poakcesyjna. Według najnowszych szacunków GUS (2020) (dane na koniec 2019 roku) za granicą dłużej niż 3 miesiące przebywało ok. 2,4 mln Polaków (czyli ok. 6% ludności kraju). Zdecydowana większość z nich przebywała w państwach europejskich – około 2,1 mln (w tym w 2 mln w krajach członkowskich UE). Największe skupiska polskich obywateli odnotowano w Niemczech (704 tys.), Wielkiej Brytanii (678 tys.), Holandii (125 tys.) oraz w Irlandii (112 tys.). Rozmieszczenie polskich emigrantów na terenie państw UE zmienia się nieznacznie w czasie. W ostatnich latach wg danych GUS (2020) odnotowano spadek liczby czasowych emigrantów z Polski we Włoszech, za to wzrost zaobserwowano w Holandii i Norwegii. Można przypuszczać, że wpływ na to mają czynniki związane z sytuacją w kraju docelowym (np. sytuacja ekonomiczna czy Brexit), jak i indywidualne plany migracyjne.

Diaspora węgierska

Do diaspory węgierskiej zaliczymy przedstawicieli różnych skupisk emigranckich, jak i tych, którzy są przedstawicielami węgierskiej mniejszości, która po 1920 roku (po Traktacie z Trianon) pozostała poza granicami Węgier.

Nasilenie emigracji miało miejsce w związku z wstąpieniem Węgier do Unii Europejskiej, szczególnie po 2010 roku, co było konsekwencją otwarcia przez Niemcy i Austrię swoich rynków pracy dla obywateli nowoprzyjętych państw UE. Dla Węgrów były to dwa tradycyjne kraje docelowe emigracji zarobkowej (Blaskó, Gödri 2014). Wzrost liczby emigrantów zaobserwować można było już wcześniej, bo w 2007 roku, jednakże gwałtowny przyrost rozpoczyna się od 2011 roku. Według statystyk, w 2012 roku roczna liczba Węgrów emigrujących do państw UE wyniosła 80 tys., a rok później było to 85 tys. W statystykach tych nie ujmowano Wielkiej Brytanii, do której emigrowało rocznie ok. 24-25 tys. Liczba Węgrów pracujących na stałe poza granicami kraju w 2010 r. wynosiła ok. 51,4 tys. Jednakże w 2013 było to już 98 tys. osób (ibidem: 271). Niemcy, Austria, Wielka Brytania to trzy główne cele węgierskiej emigracji. Według danych z 2016 roku mieszkało tam 71% osób, które wyjechało z Węgier.

Tabela 1 prezentuje liczebność Węgrów żyjących w krajach UE. Należy w tym miejscu podkreślić braki w dostępnych danych statystycznych i znaczące różnice między danymi z państwa pochodzenia (dotyczącymi emigracji) i państw przyjmujących (statystyki imigracyjne) (zob. Blaskó, Gödri 2014)⁵.

Niemcy, Austria, Wielka Brytania to trzy główne cele węgierskiej emigracji. Według danych z 2016 r. mieszkało tam 71% wszystkich emigrantów pochodzących z Węgier. Poza krajami Europy, największe skupiska diaspory węgierskiej są w USA. Według danych spisu powszechnego przeprowadzonego w Stanach Zjednoczonych w 2011 roku, liczba mieszkających tam Węgrów bądź osób węgierskiego pochodzenia wynosiła 1,7 mln⁶.

Historyczną diasporą określimy tę grupę Węgrów, która zamieszkuje byłe ziemie Królestwa Węgierskiego przed 1920 rokiem oraz Basen Karpacki. Termin zarezerwowany dla tej społeczności to *határon túli magyarok*, a zatem dosłownie „Węgrzy żyjący poza granicą”. Termin ten zajmuje szczególne miejsce w świadomości Węgrów, tak społecznej, kulturowej, jak i politycznej. Niejednokrotnie występuje wraz z innym terminem *magyarság*, oznaczającego „węgierskość”, ale także „węgierską wspólnotę”.

⁵ Co ciekawe, węgierski Główny Urząd Statystyczny podaje na swojej stronie dane z rozmaitych typów badań (m.in. z małego spisu powszechnego przeprowadzonego w 2016 roku), według których liczba węgierskich emigrantów waha się pomiędzy 116 tys. a 637 tysięcy. Taka ogromna różnica jest wynikiem sposobu definiowania emigracji i problemów z oszacowaniem skali emigracji, co ma konsekwencje nie tylko dla prowadzenia odpowiedniej polityki państwa, mającej na celu przeciwdziałanie powiększającej się luki pokoleniowej (w liczbie aktywnych zawodowo osób) oraz sprzyjanie powrotom tych obywateli, ale także odpowiedniego przewidywania procesów wyborczych. Wyżej wspomniana różnica a w zakresie liczby emigrantów zasadniczo wpływa na szacunki liczby wyborców uprawnionych do udziału w wyborach, a także potencjalny wpływ głosów oddanych przez wyborców przebywających za granicą.

⁶ Dane ze spisu powszechnego w USA dostępne na: <http://factfinder.census.gov/servlet/DTable> [dostęp: 1.07.2021].

Tabela 1. Liczebność Węgrów przebywających w wybranych krajach Unii Europejskiej (stan na 2017 rok)

Kraj	Liczebność
Wielka Brytania	250 000
Niemcy	192 340
Austria	72 390
Szwecja	16 676
Hiszpania	9 039
Irlandia	8 648
Włochy	8 181
Francja	6 818
Belgia	6 464
Dania	5 525

Źródło: opracowanie D. Héjj na podstawie: K. Beke, *Ide vezetett a tömeges kivándorlás: több magyar lépett le, mint gondoltuk*, dostępny na: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/ide-vezetett-a-tomeges-kivandorlas-tobb-magyar-lepett-le-mint-gondoltuk.260665.html> [dostęp: 1.07.2021], Papp (2010), dane KSH: *Kivándorlás Magyarországról, avagy hányan is vagyunk valójában*, dostępny na: https://www.ksh.hu/statnap10_kivandorlas [dostęp: 1.07.2021], dane KSH: *A kivándorló külföldi állampolgárok földrészek és országok szerint (2000–)*, dostępny na: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wnvn006b.html [dostęp: 1.07.2021].

Liczba Węgrów poza granicami systematycznie maleje. Odwrotny trend obserwowany jest wyłącznie w Austrii. Zmniejszenie liczby Węgrów na Ukrainie czy w Serbii związany jest z faktem otrzymywania węgierskiego obywatelstwa i wyjazdem na Zachód – do Niemiec czy wcześniej (przed Brexitem) do Wielkiej Brytanii. Dostępne dane dotyczące mniejszości węgierskich w krajach ościennych zostały opracowane przez autora jeszcze przed planowanym spisem powszechnym. Ostatecznie założenia zawarte w publikacji będzie można zweryfikować po spisie powszechnym, który będzie miał miejsce w 2021 roku. Dane oraz zmiany na przestrzeni ostatnich trzech dekad przedstawione są w tabeli 2.

Tabela 2. Zmiana liczebności Węgrów w krajach Basenu Karpackiego

Nazwa kraju/rok	1991	1996	2001	2006	2011	2016	2021	1991-2021
Austria	33 459	37 151	40 583	44 504	48 592	52 745	56 852	+69,9%
Chorwacja	22 355	19 693	16 595	13 584	11 106	9 151	7 785	-65,1%
Rumunia	1 624 959	1 525 111	1 431 807	1 343 802	1 258 110	1 173 302	1 089 495	-32,9%
Serbia	343 942	320 166	293 299	265 823	242 365	222 938	208 341	-29%
Słowacja	567 296	544 768	520 328	499 640	480 655	462 022	443 287	-14,8%
Słowenia	8503	7 441	6243	5 215	4429	3 845	3463	-44,5%
Ukraina	163 111	162 03	156 600	150 719	143 475	134 827	124 929	-20,2%
<i>Razem</i>	<i>2 763 625</i>	<i>2 616 333</i>	<i>2 465 655</i>	<i>2 323 287</i>	<i>2 188 738</i>	<i>2 058 830</i>	<i>1 934 152</i>	<i>-30%</i>
Liczebność Węgier	10 139 571	10 082 135	9 959 362	9 883 394	9 817 683	9 740 210	9 650 505	-4,8%

Źródło: dane przytoczone na podstawie opracowania autorstwa Csete et al. (2010). Dane za rok 2011 i 2021 to prognozy węgierskiego urzędu statystycznego przytoczone tamże na podstawie opracowania autorstwa Habclicsek et al. (2005). Przedstawione prognozy były bardziej pesymistyczne od stanu faktycznego. Według danych KSH z 2021 roku liczba ludności Węgier wynosi 9,73 mln, tj. o blisko 80 tys. więcej aniżeli w prognozach (KSH: *Népesség, népmozgalom (1941–)*, https://www.ksh.hu/stadat_eves_1 [dostęp: 1.07.2021].

3. Rozwiązania prawne dotyczące udziału obywateli przebywających za granicą w wyborach krajowych oraz organizacji wyborów za granicą

3.1 Litwa

W rozdziale tym przedstawione są rozwiązania prawne i organizacyjne, dotyczące udziału w wyborach obywateli Litwy przebywających za granicą. Pierwszymi w pełni wolnymi wyborami po odzyskaniu niepodległości przez Litwę były wybory parlamentarne w 1992 roku. Natomiast pierwsze wybory prezydenckie odbyły się w 1993 roku (poprzedzone referendum ws. utworzenia urzędu prezydenta, przeprowadzonym rok wcześniej). Wprowadzone wówczas zasady dotyczące głosowania za granicą nie uległy od tego czasu poważniejszym zmianom. Jedną z bardziej istotnych było wyodrębnienie po raz pierwszy w wyborach parlamentarnych 11 i 25 października 2020 roku jednomandatowego okręgu wyborczego obejmującego obywateli Litwy zamieszkałych za granicą (tzw. okręg wyborczy Litwinów Świata, lit. *Pasaulio lietuvių rinkimų apygarda*).

Zasady udziału obywateli litewskich w wyborach regulowane są przepisami Konstytucji Litwy z 25 października 1992 roku, ustaw o wyborach do Sejmu Republiki Litewskiej⁷ i o wyborach Prezydenta Republiki Litewskiej⁸ (prawa wyborcze, zasady tworzenia obwodów głosowania i spisów wyborców, organizacji wyborów i oddawania głosów) oraz zarządzeń Głównej Komisji Wyborczej (szczegółowe kwestie dotyczące organizacji obwodów głosowania i spisu wyborców za granicą).

Czynne prawa wyborcze

Konstytucja Litwy przewiduje, że naród sprawuje najwyższą władzę suwerenną bezpośrednio albo przez swoich demokratycznie wybranych przedstawicieli. Czynne prawo wyborcze przysługuje wszystkim obywatelom, którzy w dniu wyborów mają ukończone 18 lat, z wyłączeniem osób ubezwłasnowolnionych przez sąd.

Spis wyborców za granicą

Podstawą dopuszczenia obywatela do udziału w wyborach jest wpisanie do spisu wyborców. Na potrzeby przeprowadzenia wyborów tworzy się: spis wyborców Republiki Litewskiej, spisy wyborców w jednomandatowych okręgach wyborczych (w wyborach parlamentarnych), spisy wyborców w samorządach (w wyborach prezydenckich) oraz spisy wyborców w obwodach głosowania. Za tworzenie spisów, na podstawie danych z państwowego rejestru ludności oraz przekazanych z okręgowych komisji wyborczych, odpowiada Główna Komisja Wyborcza –

⁷ Ustawa z dnia 9 lipca 1992 roku o wyborach do Sejmu Republiki Litewskiej (redakcja obowiązująca od 1 lipca 2020 roku).

⁸ Ustawa z dnia 22 grudnia 1992 roku o wyborach Prezydenta Republiki Litewskiej (redakcja jw.).

GKW (rinkejopuslapis.lt). Równolegle tworzony jest również spis wyborców mieszkających za granicą, który przekazywany jest do placówek dyplomatycznych i konsularnych.

Wyborcy, którzy przebywają za granicą i nie mogą wrócić na Litwę w trakcie trwania głosowania przedterminowego (umożliwiającego głosowanie poza miejscem zamieszkania)⁹, mogą zostać dopisani do spisu wyborców obejmującego wyborców głosujących za granicą. W przypadku wyborów prezydenckich jest to spis wyborców samorządu m. Wilna. W przypadku wyborów parlamentarnych wyborcy przebywający za granicą są zasadniczo przypisani do spisu tego okręgu jednomandatowego, na terytorium którego znajduje się Sejm (w 2016 roku był to okręg nr 1 Naujamiesčio na terenie m. Wilno). Wyjątkiem jest sytuacja, kiedy w poprzedzających wyborach liczba wyborców oddających głosy za granicą stanowi więcej niż 0,9 średniej liczby wyborców ze wszystkich jednomandatowych okręgów wyborczych. Wówczas tworzy się osobny okręg wyborczy Litwinów Świata. Takie rozwiązanie po raz pierwszy zastosowano w wyborach w 2020 roku. Obywatele litewscy przebywający za granicą głosują w placówkach dyplomatycznych i konsularnych Republiki Litewskiej.

Osoby, które chcą oddać głos za granicą, powinny zarejestrować się za pomocą systemu informatycznego, prowadzonego przez GKW lub złożyć wniosek o rejestrację w najbliższym przedstawicielstwie litewskim: osobiście, pocztą lub pocztą elektroniczną, ewentualnie telefonicznie. Zarejestrowane osoby zostają dopisane do spisu wyborców we właściwej placówce. Rejestrujący się wyborca powinien również określić swój sposób głosowania (osobiście czy korespondencyjnie). Jeśli w kraju, w którym przebywa dany wyborca nie ma litewskiego przedstawicielstwa, zostaje on automatycznie przypisany do najbliższej ambasady lub konsulatu, gdzie możliwe jest głosowanie korespondencyjne. Wyborcy głosujący za granicą powinni rejestrować się przed każdymi wyborami. Informacja o rejestracji jest ogłaszana przez przedstawicielstwa na własnych stronach internetowych i profilach w mediach społecznościowych oraz rozpowszechniania przez lokalną społeczność litewską.

Wyborcy będący członkami załóg i podróżnymi na statkach, którzy nie mogą w czasie głosowania przedterminowego wrócić na Litwę, zostają dopisani do spisu wyborców obwodu, na terenie którego znajduje się port i administracja armatora. W praktyce oznacza to dopisanie do spisu wyborców okręgu wyborczego nr 23 (Danės) w przypadku wyborów prezydenckich oraz obwodu nr 62 (Jūreivių) w ramach tegoż okręgu (obejmującego część miasta Kłajpeda) w przypadku wyborów parlamentarnych.

Tworzenie obwodów głosowania za granicą

GKW na wniosek ministra spraw zagranicznych tworzy spis przedstawicielstw dyplomatycznych i placówek konsularnych, w których odbywa się głosowanie, i każdemu wyznacza daty głosowania (okres ten trwa nie mniej niż trzy dni, w tym obejmuje dzień głosowania w kraju). MSZ zapewnia bezpieczne połączenie elektroniczne, za pośrednictwem

⁹ W dniu wyborów głos można oddać w obwodzie właściwym dla miejsca zamieszkania. Dla wyborców głosujących poza miejscem zamieszkania organizuje się głosowanie przedterminowe trwające dwa dni w ostatnią środę i czwartek przed dniem wyborów. W 2020 roku w związku z sytuacją pandemiczną głosowanie przedterminowe wydłużono do czterech dni.

którego komisje przekazują dane do GKW. Przy tworzeniu okręgu Litwinów Świata liczbę jego wyborców ustala się na podstawie liczby wyborców, którzy oddali głosy za granicą w poprzednich wyborach.

Obwody głosowania za granicą tworzone są w przedstawicielstwach dyplomatycznych i placówkach konsularnych Litwy. Liczba obwodów pokrywa się zazwyczaj z liczbą placówek istniejących za granicą. Najczęściej jest organizowany jeden obwód w danym kraju (zob. tabela 3). W ostatnich latach liczba obwodów głosowania za granicą była stała i wynosiła 51-52. Przepisy obu ustaw dotyczących wyborów dopuszczają również tworzenie dodatkowych punktów głosowania, jednak w ostatnich wyborach parlamentarnych w 2020 roku żaden tego rodzaju punkt nie został utworzony. Z kolei w wyborach prezydenckich w 2019 roku utworzony został dodatkowy punkt w Lemont w USA (stan Illinois), jednak nie zarejestrował się w nim żaden wyborca.

GKW na wniosek ministra komunikacji tworzy listę statków pływających pod litewską banderą, na których odbywa się głosowanie. Na pokładzie statku musi przebywać co najmniej pięciu obywateli litewskich (członków załogi i pasażerów), aby móc utworzyć na nim komisję wyborczą. Na czas głosowania musi być utrzymana łączność radiowa między statkiem a GKW. Jeśli w czasie głosowania statek wpływa do portu, gdzie znajduje się litewskie przedstawicielstwo dyplomatyczne lub konsularne, głos można oddać tam¹⁰.

¹⁰ Podobne przepisy dotyczące organizacji wyborów i głosowania na statkach obowiązują także w Polsce.

Tabela 3. Liczba obwodów głosowania utworzonych za granicą w wybranych krajach w wyborach w latach 1992–2020

	Wielka Brytania	USA	Kanada	Rosja	Niemcy	Ogółem
1992 Parlament	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.
1993 Prezydent	1	1	0	1	1	23
1996 Parlament	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.
1997-1998 Prezydent	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.
2000 Parlament	1	6	1	4	2	48
2002-2003 Prezydent	1	6	2	3	2	49
2004 Prezydent	1	6	2	4	2	53
2004 Parlament	1	5	2	4	2	53
2008 Parlament	1	6	1	4	2	57
2009 Prezydent	7 ^a	6	2	4	2	66
2012 Parlament	1	4	1	4	1	51
2014 Prezydent	1	4	2	4	1	52
2016 Parlament	1	5	2	4	1	51
2019 Prezydent	1	5	2	4	1	52
2020 Parlament	1	4	1	4	1	51

^a W 2009 roku utworzono (oprócz obwodu głosowania przy ambasadzie w Londynie) sześć dodatkowych na terenie tego kraju; ze względu na niskie zainteresowanie nimi wyborców nie powtórzono tego w kolejnych wyborach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównej Komisji Wyborczej.

Tryb głosowania

Wyborcy przebywający za granicą mogą zagłosować osobiście w danej placówce dyplomatycznej lub konsularnej albo korespondencyjnie. Wyborcy głosujący osobiście mogą rejestrować się w systemie informatycznym do dnia głosowania włącznie. Niezarejestrowani wcześniej wyborcy mogą zostać zarejestrowani w dniu głosowania przez komisję w danej placówce. Obywatele litewscy biorący udział w wyborach mogą oddać głos w ambasadach i konsulatach w godzinach pracy tych instytucji (na głosowanie przeznaczają się nie mniej niż cztery godziny dziennie). Głosowanie za granicą kończy się nie później niż wraz z końcem głosowania na Litwie (godz. 20:00 czasu litewskiego w dniu głosowania).

Terminy przyjmowania wniosków o możliwość głosowania korespondencyjnego są ustalane oddzielnie przez poszczególne przedstawicielstwa z uwzględnieniem specyfiki działania lokalnych dostawców usług pocztowych. Nie później niż na miesiąc przed dniem głosowania

GKW rozsyła do ambasad i konsulatów pakiety wyborcze zawierające: karty do głosowania, kartę wyborcy, koperty wewnętrzną i zewnętrzną oraz ulotkę informacyjną. Jeśli odbywa się powtórne głosowanie w II turze wyborów prezydenckich lub parlamentarnych (w okręgach jednomandatowych) GKW nie później niż dwa dni po I turze przekazuje przedstawicielstwom wzór kart do głosowania w formie elektronicznej, które przedstawicielstwa powielają samodzielnie. Na statkach karty do głosowania drukowane są zgodnie z opisem przekazanym przez GKW drogą radiową.

Nie później niż trzy dni w przypadku wyborów parlamentarnych i dwa dni w przypadku prezydenckich po otrzymaniu pakietów wyborczych z GKW placówki dyplomatyczne i konsularne wysyłają pakiety wyborcom, którzy zgłosili chęć głosowania korespondencyjnego. Kartę do głosowania, po umieszczeniu jej w kopercie wewnętrznej, a następnie w kopercie zewnętrznej wraz z kartą wyborcy należy odesłać na adres placówki dyplomatycznej lub konsularnej. Jeśli sytuacja w danym państwie uniemożliwia głosowanie w ambasadzie lub konsulacie, GKW może na wniosek ministra spraw zagranicznych zorganizować w tym kraju głosowanie wyłącznie korespondencyjne. W wyborach do Sejmu w 2020 roku z uwagi na panującą sytuację epidemiczną w ambasadzie Litwy w Izraelu oraz konsulatach w Los Angeles, Nowym Jorku (USA), São Paulo (Brazylia) i Genewie (Szwajcaria) głosowanie odbywało się wyłącznie w trybie korespondencyjnym. W pozostałych obwodach tryb głosowania był mieszany: osobisty i korespondencyjny.

Tradycyjnie większość wyborców przebywających za granicą korzysta z możliwości głosowania korespondencyjnego. W I turze wyborów parlamentarnych w 2012 roku za pośrednictwem poczty zagłosowało 9,5 tysiąca obywateli Litwy przebywających za granicą (73% głosujących). Najmniejszy udział głosujących korespondencyjnie odnotowano w I turze wyborów parlamentarnych w 2016 roku – 55% (9 tysięcy). W wyborach prezydenckich w 2019 roku w spisach wyborców za granicą zarejestrowano rekordową liczbę obywateli litewskich – 60 tysięcy osób w I turze i 63 tysiące w II turze, podczas gdy w poprzednich wyborach prezydenckich (w roku 2014) było to zaledwie, odpowiednio, 16 i 19 tysięcy. W wyborach w 2019 roku z możliwości głosowania korespondencyjnego skorzystało, odpowiednio, 37 i 34 tysiące osób (71 i 76%). Wybory do Sejmu w 2020 roku były z kolei rekordowe pod względem liczby osób głosujących korespondencyjnie, na co wpłynęły panujące warunki epidemiczne: spośród 36 tysięcy biorących udział w I turze za pomocą poczty głos oddało 30 tysięcy (84%), zaś w II turze – 28 tysięcy spośród 31 tysięcy (89%).

Agregacja głosów oddanych za granicą

W każdej placówce dyplomatycznej i konsularnej, w której przeprowadzone było głosowanie sporządza się jeden zbiorczy protokół dla danej placówki. Dane z protokołów wprowadzane są do systemu informatycznego GKW. Jednocześnie wszystkie protokoły muszą zostać sporządzone w formie drukowanej i podpisane przez komisję. Dodatkowy protokół tworzy się dla głosów nadesłanych pocztą po zakończeniu głosowania, lecz nie później niż po pięciu dniach. Oryginały protokołów muszą w ciągu miesiąca od dnia głosowania zostać wysłane do

GKW. Całość dokumentacji związanej z wyborami przechowywana jest w przedstawicielstwie do czasu podjęcia przez GKW stosownej decyzji ws. dokumentów.

Przed wyborami w 2020 roku głosy oddane za granicą były doliczane do oddanych w okręgu wyborczym nr 1 Naujamiesčio – w przypadku wyborów parlamentarnych oraz w okręgu samorządu m. Wilna – w przypadku wyborów prezydenckich. W 2020 roku utworzony został okręg wyborczy nr 71 Litwinów Świata, w którym funkcje okręgowej komisji wyborczej pełni GKW. W przypadku głosów oddanych na statkach dane z protokołów przekazywane są drogą elektroniczną do odpowiedniej komisji w m. Kłajpeda w ciągu 12 godzin od zakończenia głosowania. Oryginały dokumentów powinny zostać przekazane po powrocie statku do portu w Kłajpedzie, skąd następnie powinny trafić do GKW.

Okręg wyborczy Litwinów Świata

Przepisy prawa wyborczego obowiązujące do 2019 roku nie przewidywały tworzenia osobnego okręgu wyborczego obejmującego obywateli litewskich głosujących za granicą. Pomysły utworzenia takiego okręgu były wielokrotnie podnoszone w debacie publicznej na Litwie w ostatniej dekadzie. Były one z jednej strony odpowiedzią na wzrost liczebności społeczności litewskiej mieszkającej za granicą, a z drugiej strony – próbą jej zaktywizowania do większego udziału w wyborach. W 2012 roku powołanie tego okręgu rozważała m.in. ówczesna przewodnicząca Sejmu Irena Degutienė – uzależniając to jednak od większej niż dotychczas frekwencji wśród Litwinów głosujących za granicą¹¹.

Sprawa powołania osobnego jednomandatowego okręgu wyborczego dla głosujących za granicą była m.in. przedmiotem obrad komisji wspólnej Sejmu i Światowej Wspólnoty Litwinów (PLB) 12-15 listopada 2013 roku¹². Za rozważeniem przez Sejm wprowadzenia takiego rozwiązania opowiedziała się ww. Irena Degutienė (wybrana w jednomandatowym okręgu nr 1 Naujamiesčio, a więc reprezentująca również obywateli litewskich głosujących za granicą), a poparł ją ówczesny przewodniczący GKW Zenonas Vaigauskas oraz przedstawiciel PLB, Kęstutis Eidukonis. Wśród omawianych pomysłów pojawiły się również: doliczania głosów z zagranicy do okręgów zgodnych z miejscem pochodzenia/zamieszkania w kraju, całkowitego ograniczenia możliwości głosowania za granicą z wyjątkiem krótkoterminowych wyjazdów, wprowadzenia możliwości głosowania przez Internet. Ostatecznie komisja w stanowisku końcowym zaapelowała do Sejmu o rozpatrzenie wprowadzenia osobnego okręgu wyborczego. Do końca kadencji (2016) projekt takiej zmiany nie trafił jednak pod obrady.

Projekt nowelizacji ustawy o wyborach do Sejmu Republiki Litewskiej, umożliwiającej utworzenie takiego okręgu, został zarejestrowany w czerwcu 2019 roku przez posłów rządzącej partii, Litewski Związek Rolników i Zielonych. Celem autorów poprawki było zachęcenie

¹¹ *Savaitės pokalbis. Irena Degutienė. Neatsakingas atsinaujinimas sukeltų dar daugiau problemu*, Bernardinai.lt, 03.09.2012, <https://www.bernardinai.lt/2012-09-03-savaites-pokalbis-irena-degutiene-neatsakingas-atsinaujinimas-sukeltu-dar-daugiau-problemu/> [dostęp: 01.06.2021]

¹² Dalia Cidzikaitė, *Rudeninė Seimo ir PLB komisijos sesija*, Bernardinai.lt, 18.11.2013, <https://www.bernardinai.lt/2013-11-18-dalia-cidzikaite-rudenine-seimo-ir-plb-komisijos-sesija/> [dostęp: 01.06.2021]

większej liczby spośród ok. 300 tysięcy Litwinów mieszkających za granicą do wzięcia udziału w głosowaniu¹³. Projekt zmian był również odpowiedzią na szczególnie wysoki wzrost frekwencji za granicą w wyborach prezydenckich i do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku w porównaniu z wyborami do Sejmu w 2016 roku¹⁴. Po wyborach za rozważeniem wprowadzenia oddzielnego okręgu opowiedział się m.in. minister spraw zagranicznych Litwy Linas Linkevičius¹⁵.

W toku prac nad nowelizacją odrzucono propozycje utworzenia więcej niż jednego okręgu dla wyborców za granicą. Zmiana ustawy (uzależniająca utworzenie okręgu Litwinów Świata od liczby głosujących w poprzedzających wyborach) została uchwalona 20 sierpnia 2019 roku. Pomysł nowelizacji zyskał poparcie większości sił politycznych obecnych w parlamencie – za jej przyjęciem głosowali przedstawiciele koalicji rządzącej oraz opozycji (przeciw zagłosowali jedynie członkowie frakcji socjaldemokratów¹⁶). Ustawa została następnie podpisana przez prezydenta. Wprowadzenie nowego rozwiązania zostało pozytywnie przyjęte przez zarząd Światowej Wspólnoty Litwinów¹⁷. W październiku 2019 roku GKW, uwzględniając dane o frekwencji z wyborów prezydenckich i do Parlamentu Europejskiego, zdecydowała o utworzeniu okręgu wyborczego nr 71 Litwinów Świata.

W okręgu wyborczym Litwinów Świata (tak jak w pozostałych 70 okręgach) wyborcy głosowali na kandydatów startujących w tym okręgu (jednomandatowym) oraz na listy wystawione przez partie i komitety wyborcze w ogólnokrajowym okręgu wielomandatowym. Z możliwości wystawienia kandydatów w okręgu Litwinów Świata skorzystało dziesięć ugrupowań. Spośród dziesięciorga kandydatów jedynie Dalia Asanavičiūtė reprezentująca partię, Związek Ojczyzny-Litewscy Chryścijańscy Demokraci na stałe mieszkała za granicą¹⁸. Wybory zostały ostatecznie rozstrzygnięte w II turze, w której zwyciężyła Aušrinė Armonaitė z Partii Wolności (zob. tabela 4). Dalia Asanavičiūtė uzyskała natomiast mandat z ogólnokrajowej listy wyborczej Związku Ojczyzny-Litewskich Chryścijańskich Demokratów.

¹³ Laura Adomavičienė, *Seimas leido užsienio lietuviams kurti atskirą rinkimų apygardą*, LRT.lt, 20-08-2019, <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1089624/seimas-leido-uzsienio-lietuviams-kurti-atskira-rinkimu-apygarda> [dostęp: 31.03.2021]

¹⁴ W wyborach do Sejmu w 2016 roku wzięło udział 16 tys. obywateli litewskich mieszkających za granicą, natomiast w wyborach prezydenckich i do Parlamentu Europejskiego w 2019 roku w obwodach za granicą głosowało odpowiednio 52,8 i 40,7 tysięcy Litwinów.

¹⁵ L.Linkevičius *kviečia diskutuoti dėl atskirų rinkimų apygardų užsienio lietuviams*, 15min.lt, 13.05.2019, <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/l-linkevicius-kviecia-diskutuoti-del-atskiru-rinkimu-apygardu-uzsienio-lietuviams-56-1143870> [dostęp: 01.06.2021]

¹⁶ Jej przedstawiciele podnosili, m.in. że nowy okręg nie jest określony terytorialnie.

¹⁷ *Atskira rinkimų apygarda – tvirtas žingsnis įteisinant Tautos vienybę*, pasauliolietuvis.lt, <http://pasauliolietuvis.lt/atskira-rinkimu-apygarda-tvirtas-zingsnis-iteisinant-tautos-vienybe/> [dostęp: 31.03.2021]

¹⁸ Dalia Asanavičiūtė od kilkunastu lat mieszka i pracuje w Wielkiej Brytanii, jest działaczką tamtejszej społeczności litewskiej, w latach 2014–2020 była przewodniczącą Wspólnoty Litwinów w Zjednoczonym Królestwie oraz członkinią władz Światowej Wspólnoty Litwinów.

Tabela 4. Wyniki głosowania w okręgu nr 71 Litwinów Świata w wyborach do Sejmu w 2020 roku

Kandydat/ka	I tura		II tura	
	Liczba głosów (w tys.)	% głosów zdobytych	Liczba głosów (w tys.)	% głosów zdobytych
Aušrinė Armonaitė	12,6	35,9	16,6	54,7
Dalia Asanavičiūtė	9,2	26,1	13,7	45,3
Pozostali	13,4	38,0	Nie dotyczy	Nie dotyczy

Zródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównej Komisji Wyborczej.

3.2. Polska¹⁹

Poniżej przedstawione zostaną szczegółowe rozwiązania prawne i organizacyjne dotyczące udziału w wyborach obywateli Polski przebywających za granicą. Ogólne zasady zostały wypracowane wraz z organizacją pierwszych w pełni wolnych wyborów w Polsce (prezydenckich w 1990 roku i parlamentarnych w 1991 roku). W kolejnych dekadach uległy one jedynie niewielkim modyfikacjom. Warto zwrócić uwagę na dwie takie zmiany, które zwiększyły zakres wpływu politycznego osób głosujących za granicą: umożliwienie im udziału w obu turach wyborów prezydenckich od 2000 roku (wcześniej mogli oni głosować jedynie w pierwszej turze) oraz wprowadzenie, obok osobistego, trybu głosowania korespondencyjnego (który obowiązywał w wyborach w 2011, 2015 oraz 2020 roku).

Prawa wyborcze obywateli polskich głosujących za granicą regulują zapisy Konstytucji (art. 62), kodeksu wyborczego (zasady oddania głosu i organizacji wyborów) oraz rozporządzeń m.in. Ministra Spraw Zagranicznych (dotyczące kwestii szczegółowych, takich jak obwody głosowania czy spis wyborców za granicą).

Czynne prawa wyborcze

Prawo wybierania ma każdy pełnoletni obywatel polski, który nie został sądowo pozbawiony praw publicznych. Może on uczestniczyć w wyborach parlamentarnych, prezydenckich oraz referendach, bez względu na to czy na stałe zamieszkuje poza granicami kraju, czy jedynie czasowo przebywa poza jego terytorium.

Spis wyborców za granicą

Głównym warunkiem możliwości udziału w wyborach jest znalezienie się w spisie wyborców. Podczas gdy w przypadku obwodów do głosowania na terytorium kraju spisy wyborców tworzone są ogólnie na podstawie danych meldunkowych, to za granicą sporządzane są one przez właściwego terytorialnie konsula na podstawie indywidualnych zgłoszeń obywateli polskich chcących oddać głos poza krajem. Zgłoszenie powinno zawierać podstawowe dane,

¹⁹ W przygotowaniu rozdziału 3.2. korzystano z M. Lesińska (2014). *Udział obywateli przebywających za granicą w wyborach krajowych. Analiza rozwiązań prawnych i organizacji wyborów w Polsce na tle innych krajów*, CMR Working Paper nr 78 (136). Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami UW.

takie jak nazwisko i imiona, imię ojca, data urodzenia, dane dotyczące ważnego polskiego paszportu (lub dowodu osobistego w przypadku przebywania w państwie członkowskim Unii Europejskiej) oraz numer PESEL. Zgłoszenia można dokonać najpóźniej na trzy dni przed dniem wyborów. Po tym terminie dopisanie do spisu wyborców będzie możliwe jedynie w drodze reklamacji uwzględnionej przez konsula.

Zgłoszenie do spisu wyborców za granicą może być dokonane w formie ustnej, pisemnej, telefonicznej, telegraficznej (art. 35§2 Kodeksu wyborczego²⁰) lub przez Internet (elektroniczny system rejestracji wyborców istnieje od 2010 roku), najpóźniej do trzech dni przed dniem głosowania. Obwody wyborcze tworzone są także na statkach w przypadku obecności minimum 15 wyborców, w takim przypadku obowiązek stworzenia listy wyborców należy do kapitana statku (art. 34§1 Kodeksu wyborczego).

Tworzenie obwodów głosowania za granicą

Dla obywateli przebywających i głosujących za granicą tworzy się odrębne obwody głosowania. Minister Spraw Zagranicznych (MSZ) po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) tworzy listę obwodowych komisji wyborczych za granicą. Warunkiem utworzenia obwodu jest przebywanie na terenie obwodu co najmniej 15 wyborców oraz możliwość przekazania właściwej komisji wyborczej wyników głosowania niezwłocznie po jego zakończeniu (art. 14§1 Kodeksu wyborczego). Liczba i umiejscowienie obwodów głosowania za granicą jest zmienna. Od 2005 roku obserwowany jest wzrost ich liczby, szczególnie w krajach UE. Podczas gdy w 2005 roku utworzono ich 161, to w 2007 roku – 206, w 2011 – 263, w 2019 aż 320.

Znaczny wzrost liczby obwodów jest widoczny od 2007 roku i dotyczył w szczególności państw docelowych dla migracji poakcesyjnej (np. Wielkiej Brytanii, Irlandii czy Niemiec). W tym okresie liczba obwodów za granicą wzrosła w Wielkiej Brytanii z trzech (w roku 2005) do 54 (2019), w Irlandii w roku 2005 istniał jeden obwód wyborczy, w 2011 roku – 12, w 2019 roku – 8. W Niemczech liczba obwodów rosła w każdym kolejnych wyborach: od pięciu w 2007 roku do 23 w 2019. Wzrost liczby obwodów dotyczył nie tylko państw europejskich, w których dynamicznie rosła liczba polskich migrantów, ale także krajów o tradycyjnych skupiskach polonijnych, np. USA – tamże istniało 21 obwodów wyborczych w roku 2007, a w 2019 zorganizowano ich 48. (zob. tabela 5). Podczas wyborów w 2020 roku liczba obwodów za granicą została ograniczona do placówek dyplomatycznych (konsulatów i ambasad).

²⁰ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U.2020.1319 t.j., stan prawny na dzień 30 lipca 2020 r.). O ile nie jest zaznaczone inaczej, wszystkie odniesienia do kodeksu wyborczego odnoszą się do tego aktu.

Tabela 5. Liczba obwodów głosowania utworzonych za granicą w wybranych krajach w wyborach w latach 1990-2020

	Wielka Brytania	USA	Irlandia	Hiszpania	Niemcy	Francja	Kanada	Ogółem
1990 Prezydent^a	2	14	1	1	4	6	3	177
1991 Parlament	2	22	1	1	6	6	3	156
1993 Parlament	2	11	1	1	5	4	4	117
1995 Prezydent	2	12	1	1	5	5	4	127
2000 Prezydent	2	21	1	2	6	5	4	167
2005 Prezydent	3	15	1	3	5	5	6	162
2007 Parlament	20	21	4	7	6	5	6	205
2010 Prezydent	41	28	11	11	12	7	7	263
2011 Parlament	43	27	12	12	11	7	7	268
2015 Prezydent	35	22	7	9	13	8	9	229
2015 Parlament	40	32	7	7	17	9	8	250
2019 Parlament	54	48	8	8	23	13	8	320
2020 Prezydent	11	9	3	3	15	4	4	171

^a Podano dane dla pierwszej tury wyborów prezydenckich

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Tryb głosowania

Głosowanie w obwodach utworzonych za granicą odbywa się w trybie osobistym. W wyborach w 2011 roku wprowadzono jako dodatkowy tryb korespondencyjny, który obowiązywał także w wyborach w 2015 roku. Podczas wyborów prezydenckich w 2020 roku, ze względu na ograniczenia związane z panującą pandemią, proces głosowania poza granicami kraju został ograniczony do trybu korespondencyjnego.

Wyborca jest zobowiązany do zgłoszenia odpowiednio wcześniej w konsulacie kraju swego pobytu chęci głosowania w trybie korespondencyjnym. Konsulat wysyła pocztą na podany przez zainteresowanego adres pakiet do głosowania zawierający karty wyborcze, które po wypełnieniu powinny być odesłane do konsulatu (na koszt wyborcy). Konsul przekazuje właściwej komisji wyborczej tylko te koperty zwrotne, które otrzymał do czasu zakończenia głosowania. Przesyłki otwierane są komisyjnie w dniu wyborów.

Podczas wyborów w 2011 roku z trybu korespondencyjnego skorzystało 16 tys. wyborców (13% spośród tych, którzy zapisali się do spisu wyborców z granicą). W 2015 w wyborach prezydenckich liczba wyborców zgłaszających chęć oddania głosu korespondencyjnie wzrosła do 34 tys. w pierwszej i 44 tys. w drugiej turze (17%). W tym samym roku odbyły się także

wybory parlamentarne, podczas których tryb korespondencyjny wybrało 35 tys. (20%) wyborców głosujących za granicą²¹. Pomimo że decyzją nowego rządu w 2018 roku ograniczono możliwość korzystania z trybu korespondencyjnego do osób niepełnosprawnych, to w związku z pandemią w wyborach prezydenckich w 2020 roku zdecydowano, że będzie to jedyny możliwy sposób oddania głosu poza terytorium Polski. Odnotowano wtedy rekordową liczbę wyborców, którzy zgłosili chęć udziału w wyborach za granicą: 373 tys. w pierwszej oraz 517 tys. w drugiej turze (zob. roz. 4.1).

Agregacja głosów oddanych za granicą

Procedurę przekazywania wyników głosowania z obwodów za granicą reguluje odpowiednia uchwała PKW. Protokoły głosowania z każdej obwodowej komisji wyborczej za granicą są przekazywane właściwemu konsulowi, ten przekazuje je z kolei Ministerstwu Spraw Zagranicznych, skąd trafiają do Okręgowej Komisji Wyborczej (OKW) w Warszawie.

W Polsce głosy oddane za granicą w wyborach parlamentarnych doliczane są do jednego okręgu wyborczego w kraju. Takie rozwiązanie określane jest mianem *assimilated representation*. W praktyce oznacza to, że obwody tworzone za granicą wchodziły w skład okręgu wyborczego Warszawa I (Śródmieście), który jest jednym z 41 okręgów wyborczych w kraju i najliczniejszym pod względem liczby wyborców. W wyborach parlamentarnych wyborcy głosujący za granicą oddają swój głos na kandydatów z tego konkretnego okręgu wyborczego. W przypadku wyborów prezydenckich głosy oddane zagranicą także doliczane są do głosów oddanych w okręgu Warszawa I.

3.3. Węgry

Rozpoczynając analizę rozwiązań prawnych dotyczących udziału obywateli w wyborach spoza granic Węgier, należy wyodrębnić dwa przypadki, które warunkują sposób udziału obywateli w wyborach za granicą. Z jednej strony są to obywatele Węgier, którzy posiadają węgierski adres zameldowania, jednakże z jakiegoś powodu przebywają poza granicami kraju w momencie głosowania, z drugiej zaś strony są to obywatele Węgier, którzy nie dysponują węgierskim adresem zameldowania. Przynależą oni do węgierskiej diaspory i są określanii węgierskim terminem *határainkon kívül élő magyar állampolgárok*, czyli dosł. „żyjący poza granicami obywatele Węgier”. Jednakże i w tym przypadku należy ten termin doprecyzować, bowiem można byłoby odnieść mylne wrażenie, że chodzić może o wszystkich obywateli. Pod pojęciem tym rozumiemy w znakomitej większości Węgrów żyjących na ziemiach byłego Królestwa Węgierskiego. To rozróżnienie jest istotne, ponieważ obywatele dysponujący węgierskim adresem zameldowania głosują inaczej aniżeli ci, którzy go nie mają.

²¹ Więcej na temat trybu korespondencyjnego w głosowaniu za granicą podczas wyborów w Polsce zob. Lesińska 2019: 307-310.

Czynne prawa wyborcze

Czynne prawo wyborcze dla osób, które pozostają w dniu głosowania poza granicami kraju, wprowadzono dopiero w 2002 roku. Wcześniej, w węgierskiej Konstytucji w art. 70 ust. 2 zapisano: „Prawo wyborcze w wyborach członków samorządów lokalnych i burmistrzów oraz prawo udziału w referendum lokalnym i lokalnej inicjatywie ludowej przysługuje – zgodnie z odrębną ustawą – zamieszkałym w charakterze imigrantów na terenie Republiki Węgierskiej osobom o obywatelstwie innym niż węgierskie, jeśli w dniu wyborów lub referendum przebywają na terytorium kraju”²². Jednakże zapis ten, pozbawiający praw do głosowania Węgrów przebywających w dniu głosowania poza granicami, był wielokrotnie przedmiotem krytyki nie tylko różnych ugrupowań politycznych, ale także negatywnej oceny Sądu Konstytucyjnego już od 1990 roku. Dopiero w grudniu 2002 roku ustawą LXI²³ znowelizowano art. 70 poprzez napisanie go całkowicie od nowa. W zmienionej wersji zlikwidowano obowiązek przebywania na terenie Węgier w momencie, w którym odbywają się wybory parlamentarne oraz referendum ogólnokrajowe. Jako ciekawostkę wskazać można, że w tej samej nowelizacji zawarto pytanie dotyczące przystąpienia Węgier do UE. Zmiana konstytucji nastąpiła około pół roku po zwycięstwie, jakie w wyborach w 2002 roku odniosła lewicowo-liberalna koalicja MSZP-SzDSz.

Powyższa uwaga jest istotna, bowiem zaistniało tu ważne rozróżnienie w podejściu ugrupowań politycznych do upowszechnienia praw wyborczych. O ile lewica dopuszczała możliwość głosowania Węgrów przebywających poza granicami Węgier, o tyle absolutnie odrzucała możliwość udziału w wyborach Węgrów niedysponujących węgierskim adresem zameldowania, tj. tym, którzy na stałe żyją poza granicami kraju. W dyskursie politycznym pojawiała się opinia, że osoby, które nie żyją na stałe na Węgrzech, nie powinny mieć wpływu na węgierską politykę.

Po dojściu do władzy koalicji Fidesz-KDNP w 2010 roku rozpoczęto przebudowę całego zaplecza instytucjonalnego państwa, w tym także systemu wyborczego – ordynacji wyborczej i kodeksu wyborczego. W grudniu 2011 roku Zgromadzenie Krajowe Węgier uchwaliło nową ustawę o wyborze posłów do Zgromadzenia Narodowego²⁴. Ustawa wprowadziła znaczące zmiany w organizacji wyborów. Po pierwsze, zmniejszono liczbę posłów z 386 do 199, w tym 106 wybieranych w okręgach jednomandatowych (JOW) oraz 93 z listy krajowej. Oznacza to, że znacząco wzrósł udział i znaczenie JOW. W poprzedniej ordynacji stosunek miejsc pochodzących z okręgów jednomandatowych wynosił 176 do 386, a zatem 45,5%. Obecnie jest to 53,2%. W miejsce dotychczasowych dwóch tur wprowadzono jedną, a mandaty na proporcjonalnej liście krajowej przeliczano metodą d'Hondta (która preferuje większe partie kosztem małych).

W nowej ordynacji wyborczej czynne prawo wyborcze przyznano obywatelom Węgier żyjącym poza granicami kraju. W tym miejscu wskazać należy, że w wyniku liberalizacji prawa

²² Konstytucja Republiki Węgierskiej uchwalona 18 sierpnia 1949 roku, z późniejszymi zmianami, ostatnia z 12 czerwca 2001 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry.html>

²³ 2002. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0200061.TV> [dostęp: 1.03.2021].

²⁴ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról, <https://net.jogtar.hu> [dostęp: 12.03.2021].

o obywatelstwie, w okresie 2010-2018 przyznano przedstawicielom diaspory zamieszkującym kraje ościennie (głównie Rumunię i Serbię) ponad milion obywatelstw. Brak jest jednak statystyk, które w sposób klarowny przedstawiałyby liczbę osób uprawnionych do głosowania spośród „nowo-naturalizowanych” Węgrów.

Niezwykle istotnym aktem prawnym, komplementarnym wobec ordynacji, był kodeks wyborczy uchwalony wiosną 2013 roku, niemal dokładnie na rok przed wyborami parlamentarnymi²⁵. W tym akcie prawnym wprowadzono rozróżnienie na węgierskich obywateli, którzy posiadają węgierski adres, i tych, którzy go nie mają (węg. *magyarországi lakcímmel nem rendelkező*). Grupa niedysponująca adresem zameldowania na Węgrzech otrzymała prawo do głosowania korespondencyjnego, natomiast cała emigracja ma prawo oddać głos w punktach wyborczych misji zagranicznych (węg. *külképviselet*) zlokalizowanych w konsulatach i ambasadach.

Spis wyborców za granicą

Spis wyborców poza granicami Węgier także prowadzi się dwutorowo. Osoby, które dysponują węgierskim adresem zameldowania, głos oddają w zagranicznych punktach wyborczych. Zgodnie z definicją zawartą w kodeksie wyborczym z 2013 roku: „zagraniczny punkt wyborczy (dosł. zagraniczne przedstawicielstwo wyborcze) zostaje utworzony na mocy decyzji rządu w funkcjonującym za granicą przedstawicielstwie dyplomatycznym bądź konsulacie”²⁶. Zgodnie z art. 259 ust. 1²⁷ wyborca może złożyć wniosek o wpisanie na listę wyborców w danym zagranicznym punkcie wyborczym nie później niż do dziewiątego dnia przed dniem głosowania. Do tego momentu (tj. do 9-go dnia przed dniem głosowania) wyborca ma prawo wystąpić o zmianę danych rejestracyjnych. Informacje, które powinny zawierać się we wniosku, określa art. 92 (1 i 2) kodeksu wyborczego²⁸, a są to: imię i nazwisko, data i miejsce urodzenia, osobowy numer identyfikacyjny (rodzaj polskiego numeru PESEL), a także wskazanie punktu wyborczego za granicą, w którym dany obywatel chciałby oddać głos. Wymagane jest także podanie danych kontaktowych (adres pocztowy bądź e-mail).

Inaczej przebiega natomiast sposób rejestracji wyborcy, który nie dysponuje węgierskim adresem zameldowania. Wspólnymi elementami z art. 92 przytoczonym powyżej są: imię i nazwisko, data i miejsce urodzenia, osobowy numer identyfikacyjny lub numer i seria dowodu osobistego. Obligatoryjne jest także podanie adresu pocztowego, na który zostanie wysłany pakiet wyborczy. Rejestracji można dokonać w sposób tradycyjny bądź elektroniczny. Rejestracja wyborcy nieposiadającego węgierskiego adresu zameldowania musi odbyć się nie później niż na 25 dni przed głosowaniem. Z rejestru wyborców skreślona zostanie osoba, której nadano adres zameldowania na Węgrzech najpóźniej siódmego dnia przed dniem wyborów (art. 267) bądź zostaje wykreślony z centralnego rejestru nazwisk²⁹. Wyborca, który zdecydował się odebrać osobiście pakiet wyborczy (nie czekając na jego przesłanie pod wskazany adres

²⁵ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról, <https://net.jogtar.hu> [dostęp: 1.03.2021].

²⁶ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról, <https://net.jogtar.hu> [dostęp: 1.03.2021].

²⁷ Tamże, art. 259.

²⁸ Tamże, art. 92.

²⁹ Tamże, art. 267.

korespondencyjny), odbiera go do 16-go dnia poprzedzającego dzień wyborów. Pozostali chętni otrzymują pakiet wyborczy pocztą.

Tworzenie obwodów do głosowania za granicą

Obwody do głosowania poza granicami tworzone są wyłącznie dla wyborców dysponujących węgierskim adresem zameldowania. Za sprawny i prawidłowy przebieg wyborów w przedstawicielstwie dyplomatycznym odpowiedzialne jest Biuro Wyborcze Misji Zagranicznej (węg. *külképviseleti választási iroda*)³⁰. Przewodniczącego oraz pozostałych członków Biura powołuje Prezes Narodowego Biura Wyborczego (węg. *Nemzeti Választási Iroda*). Na członka Biura Wyborczego Misji Zagranicznej może zostać powołany także członek personelu misji dyplomatycznej lub członek personelu konsularnego będący obywatelem węgierskim³¹.

Przyjmuje się, iż punkt wyborczy utworzyć można w każdej misji zagranicznej na terenie państwa, które nie sprzeciwia się organizacji wyborów na jego terytorium³². W czasie wyborów parlamentarnych w 2006 roku takich punktów łącznie było 90, w 2010 r. – 89, w 2014 r. – 97, a w 2018 roku – 118 znajdujących się w 86 państwach. W tabeli 6 przedstawiono dane dotyczące liczby wyborców zarejestrowanych w spisie wyborców w stolicach wybranych państw europejskich w wyborach w 2014 i 2018 roku.

Tabela 6. Liczba wyborców uprawnionych (zarejestrowanych w spisie wyborców) do głosowania w wybranych obwodach za granicą, wybory parlamentarne w 2014 i 2018 roku

Rok wyborów	Obwód głosowania							
	Londyn	Monachium	Bruksela	Stuttgart	Haga	Wiedeń	Berlin	Berno
2014 ^a	5 371	3 106	1 839	n/a	n/a	1 145	1 347	1 379
2018 ^b	9 707	5 105	2 056	3 556	2 498	2 205	2 318	2 452

^a *Magas színvonalú volt a szavazás lebonyolítása a külképviseleteken*, dostępny na: <https://2010-2014.kormany.hu/hu/kulugyminiszterium/hirek/magas-szinvonalu-volt-a-szavazas-lebonyolitasa-a-kulkepviseleteken> [10.03.2021].

^b *Országgyűlési képviselők választása 2018 - külképviseleti szavazás*, [https://www.valasztas.hu/kulkepviseleti-reszveteli-adatok](https://www.valasztas.hu/kulkepviseleti-reszveteli-adatok?_kuvieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_formDate=3250368000000&p_p_id=kuvieredmenyek_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&_kuvieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_searchSortColumn=VALASZT OPOLGAROKSZAMA&_kuvieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_searchSortType=desc&_kuvieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_keywords=&_kuvieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_mergedKuvikTelepulesek=&_kuvieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_vlId=244#_kuvieredmenyek_WAR_nvinvrportlet_nvi-nvr-kuvieredmenyek-title) [10.03.2021].

Źródło: <https://www.valasztas.hu/kulkepviseleti-reszveteli-adatok> [dostęp 10.03.2021].

³⁰ Tamże, art. 52.

³¹ Tamże, art. 68.

³² Tamże, art. 269.

Tryb głosowania

Wyborca dysponujący węgierskim adresem zameldowania, a zatem głosujący w jednym z punktów wyborczych zlokalizowanych w ambasadach bądź konsulatach dysponuje dwoma głosami, dokładnie tak samo, jak gdyby głosował w kraju. Jedna karta do głosowania to głos na listę krajowo-partyjną, druga zaś to głos na konkretnego kandydata w JOW. Okręg wyborczy w JOW jest tożsamy z miejscem zamieszkania wyborcy na Węgrzech. Do danego punktu wyborczego przysyłana jest dokładnie taka liczba kart i z tych obszarów, z których pochodzi wyborca.

Warto w tym miejscu przytoczyć kontrowersje, które dotyczyły trybu głosowania poza granicami, a związane były z pozbawieniem prawa do głosowania osób posiadających węgierski adres zameldowania. Osoby te, aby oddać głos muszą udać się do lokalu wyborczego położonego niejednokrotnie kilkaset (a czasami nawet kilka tysięcy) kilometrów od ich aktualnego miejsca przebywania poza granicami.

Niemalże dokładnie sześć miesięcy po uchwaleniu kodeksu wyborczego, 29 października 2013 roku wpłynęła do węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego skarga na nierówność w dostępie do prawa do głosowania korespondencyjnego. Wskazywano w niej na braki prawne. Zdaniem skarżącego jest to nierówność w prawie do realizacji głosowania. Powoływał się przy tym na dwa artykuły z ustawy zasadniczej: XV dotyczący równości wobec prawa oraz XXIII mówiący o prawach wyborczych. Pozywający zwrócił uwagę, że przebywa w miejscu oddalonym od najbliższej węgierskiej placówki dyplomatycznej o 137 kilometrów, zaś od Węgier o 1400. Realizacja prawa do głosowania wiąże się albo z koniecznością podróży kilkuset kilometrów do ambasady, albo też kilku tysięcy kilometrów, by dotrzeć do ojczyzny, co wiąże się ze znacznym obciążeniem finansowym. Co więcej, w skardze zwrócono uwagę, iż ustawa weszła w życie 3 maja 2013 roku, i w okresie od 3 maja do 20 czerwca 2013 roku prawo do głosowania korespondencyjnego przysługiwało osobom mającym węgierski adres, jak i go nieposiadającym. 10 czerwca uchwalono nowelizację dopiero co uchwalonego kodeksu wyborczego, w której skreślono prawo do głosowania korespondencyjnego dla wszystkich Węgrów. Ustawa weszła w życie 21 czerwca 2013 roku³³.

Uchwałą z dnia 19 kwietnia 2016 roku Sąd Konstytucyjny orzekł, iż skarga jest bezzasadna i ją odrzucił. Podkreślił, że obywatel Węgier ma różne sposoby na oddanie głosu, np. w placówce dyplomatycznej albo może przyjechać na Węgry i tutaj zagłosować, a zatem nie jest ono ograniczone. Trybunał w uchwale stwierdził, że unieważnienie przepisów dotyczących głosowania korespondencyjnego osób bez węgierskiego adresu nie doprowadzi do rozwiązania sytuacji osób taki adres posiadających, a pozbawi faktycznie prawa do głosowania osoby bez adresu. Należy zwrócić uwagę, że uchwała została przyjęta stosunkiem głosów 8:5, przy czym pojawiło się pięć głosów odrębnych i siedem równoległych uzasadnień, co podkreślało z jednej strony brak jednomyślności, z drugiej zaś znaczenie tematu. Zastrzec należy, że TK obradował wówczas w największym możliwym składzie, bowiem dwa wakaty w piętnastoosobowym składzie nie były obsadzone (zob. Héjj 2018).

³³ 2013. évi LXXXIX. törvény a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról, część nr 58, <https://mkogy.jogtar.hu> [dostęp 12.03.2021].

Wyborca niedysponujący węgierskim adresem zameldowania ma do dyspozycji jedną kartę wyborczą – na listę krajową. Wyborca jest zobowiązany do wysłania pakietu wyborczego najpóźniej do dnia poprzedzającego dzień głosowania na adres węgierskiego Narodowego Biura Wyborczego bądź danej placówki dyplomatycznej. Ma także możliwość, aby w dniu wyborów pakiet doręczyć osobiście. Warto zwrócić uwagę na proces weryfikacji pakietów wyborczych. Otóż procedura kwalifikacji głosu jest następująca: najpierw kontroli podlega sam pakiet wyborczy, a następnie sama karta wyborcza. W pierwszym etapie sprawdza się, czy pakiety zostały prawidłowo wysłane, weryfikowana jest także ich kompletność. W drugim etapie sprawdzane jest, czy w danym pakiecie zawarto ważne głosy.

Agregacja głosów oddanych za granicą

Głosy oddane w zagranicznych komisjach wyborczych są dodawane bezpośrednio do JOW zgodnego z obszarem, który zamieszkuje wyborca. Stąd też nie są prowadzone żadne statystyki, które pozwoliłyby odpowiedzieć na pytanie, które ugrupowanie cieszyło się najwyższym poparciem wśród węgierskich emigrantów. Inaczej rzecz ma się w przypadku wyborców nieposiadających węgierskiego adresu, gdyż ich pakiety wyborcze zasilają listę krajowo-partijną, a co za tym idzie, w tym przypadku wyniki dotyczące głosów oddanych za granicą są publikowane (zob. roz. 4.3).

4. Udział diaspory w wyborach krajowych – przegląd dostępnych danych

4.1 Litwa

Dane dotyczące uprawnionych wyborców i oddanych głosów za granicą w wyborach krajowych

Obywatele litewscy mają zagwarantowane czynne prawo wyborcze bez względu na miejsce zamieszkania. Wyborcy przebywający za granicą mogą brać udział w wyborach (prezydenckich i parlamentarnych) w obwodach głosowania tworzonych w przedstawicielstwach dyplomatycznych i placówkach konsularnych Republiki Litewskiej. Po odzyskaniu przez Litwę niepodległości w 1990 roku ośmiokrotnie odbyły się wybory do jednoizbowego parlamentu oraz siedmiokrotnie wybory prezydenckie. Do roku 2016 w wyborach do Sejmu głosy oddane za granicą wliczane były do okręgu wyborczego, na obszarze którego znajduje się siedziba Sejmu (był to okręg nr 1 Naujamiesčio na terenie Wilna). W wyborach parlamentarnych w 2020 roku po raz pierwszy wyodrębniono osobny jednomandatowy okręg wyborczy Litwinów Świata, przeznaczony dla wyborców przebywających i głosujących poza granicami kraju (zob. roz. 3.1)³⁴.

³⁴ W wyborach parlamentarnych na Litwie obowiązuje ordynacja mieszana: spośród 141 posłów 70 wybieranych jest w wielomandatowym okręgu wyborczym na podstawie systemu proporcjonalnego, a pozostałych 71 wybieranych jest w okręgach jednomandatowych na podstawie systemu większościowego. Za wybranego w okręgu jednomandatowym uznaje się kandydata, który zdobył ponad połowę głosów. Jeśli żaden z kandydatów

W dalszej części omówiony zostanie udział obywateli litewskich głosujących za granicą w wyborach krajowych, na podstawie dostępnych danych, w tym obejmujących liczbę osób uprawnionych do głosowania oraz oddanych głosów. Dane to zostaną również omówione na przykładzie wybranych krajów, w których liczby te były najwyższe lub w których odnotowano największy wzrost liczby oddanych głosów.

Przedstawione w dalszej części dane dotyczące osób uprawnionych do głosowania obejmują jedynie tych wyborców, którzy zarejestrowali się w spisie wyborców głosujących za granicą, nie zaś wszystkich obywateli litewskich posiadających prawa wyborcze, którzy w dniu głosowania przebywali za granicą. W omawianym okresie najniższa liczba uprawnionych wynosiła 7,5 tys. (w wyborach prezydenckich w 1993 roku), a w latach 2000-2020 – 11,5 tys. (w wyborach parlamentarnych w 2000 roku), zaś najwyższa – 63 tys. (w drugiej turze wyborów prezydenckich w 2019 roku), co stanowi rekordową liczbę zgłaszających chęć udziału w wyborach (zob. tabela 7³⁵).

nie zdobył wymaganej większości w okręgu, organizuje się głosowanie powtórne (II tura) z udziałem dwóch kandydatów z największą liczbą głosów. Przed wyborami w 2000 roku zmieniono ordynację, znosząc wymóg uzyskania większości ponad połowy głosów do uzyskania mandatu. Jednak przed kolejnymi wyborami w 2004 roku został on przywrócony.

³⁵ Liczby przedstawione w tej i innych tabelach w tekście nie uwzględniają głosów oddanych w obwodach głosowania zorganizowanych na statkach.

Tabela 7. Udział w wyborach parlamentarnych i prezydenckich w latach 1992-2020 (obwody głosowania za granicą)

Wybory	Liczba uprawnionych do głosowania (zarejestrowanych wyborców)	Liczba oddanych głosów (ważnych i nieważnych)	Liczba obwodów głosowania za granicą	Głosy oddane za granicą (jako % wszystkich głosów oddanych w wyborach)
1992 Parlament	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
1993 Prezydent	7 550	6 595	23	0,33
1996 Parlament	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
1997-98 Prezydent (I tura)	11 784	5 391	b.d.	0,29
1997-98 Prezydent (II tura)	11 717	5 434	b.d.	0,28
2000 Parlament	11 539	5 623 ^a 5 586 ^b	48	0,37 0,36
2002-03 Prezydent (I tura)	b.d.	7 412	49	0,51
2002-03 Prezydent (II tura)	b.d.	6 961	49	0,48
2004 Prezydent (I tura)	16 866	11 014	53	0,86
2004 Prezydent (II tura)	17 244	11 570	53	0,83
2004 Parlament (I tura)	16 980	9 313 ^a 9 289 ^b	53	0,76 0,76
2004 Parlament (II tura)	16 495	8 409	53	0,84
2008 Parlament (I tura)	16 249	10 345 ^a 10 288 ^b	57	0,79 0,79
2008 Parlament (II tura)	15 461	7 776	57	0,93
2009 Prezydent	19 872	15 241	66	1,09
2012 Parlament (I tura)	17 008 17 009	13 061 ^a 13 057 ^b	51	0,95 0,95
2012 Parlament (II tura)	16 954	10 585	51	1,21
2014 Prezydent (I tura)	15 744	13 241	52	0,99
2014 Prezydent (II tura)	18 904	14 924	52	1,23
2016 Parlament (I tura)	19 207	16 411 ^a 16 401 ^b	51	1,29 1,29
2016 Parlament (II tura)	19 401	12 096	51	1,32
2019 Prezydent (I tura)	60 640	52 812	52	3,70

2019 Prezydent (II tura)	63 030	44 142	52	3,29
2020 Parlament^c (I tura)	43 503	36 283 ^a 36 214 ^b	51	3,09 3,08
2020 Parlament^c (II tura)	44 469	31 081	51	3,36

^a liczba głosów oddanych w głosowaniu w okręgu wielomandatowym

^b liczba głosów oddanych w głosowaniu w okręgu jednomandatowym

^c dane z wyborów w 2020 roku dotyczą głosów oddanych w specjalnym okręgu wyborczym Litwinów Świata

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównej Komisji Wyborczej.

W analizie danych z tego okresu zwraca uwagę znaczny wzrost liczby uprawnionych do głosowania w pierwszej i drugiej turze wyborów prezydenckich w 2004 roku (odpowiednio 16,9 tys. i 17,2 tys.) w stosunku do poprzednich wyborów, z których dane są znane, tj. wyborów parlamentarnych w 2000 roku, gdy chęć udziału zgłosiło 11,5 tys. wyborców. Ta ostatnia liczba nie odbiegała znacznie od liczby uprawnionych w wyborach w latach 90. Wybory prezydenckie w 2004 roku były pierwszymi po akcesji Litwy do Unii Europejskiej (przeprowadzono je jednocześnie z wyborami do Parlamentu Europejskiego). Wzrost liczby uprawnionych, która utrzymała się na podobnym poziomie w kolejnych latach, jest odzwierciedleniem poakcesyjnych tendencji migracyjnych, charakteryzujących się emigracją obywateli litewskich do krajów zachodnioeuropejskich. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na wzrost liczby chcących wziąć udział w wyborach prezydenckich w 2004 roku mógł być ich nadzwyczajny charakter. Odbyły się one wskutek usunięcia Rolandasa Paksasa ze stanowiska prezydenta Litwy w trybie *impeachmentu*. Stosunkowo znaczący wzrost zarówno liczby uprawnionych, jak i głosujących nastąpił również w wyborach prezydenckich w 2009 roku (odpowiednio 19,9 tys. i 15,2 tys.). Były to pierwsze wybory po kryzysie ekonomicznym 2008-2009, po którym zwiększyła się fala migracji Litwinów do krajów zachodnioeuropejskich.

Najbardziej znaczący wzrost odnotowany został w wyborach prezydenckich w 2019 roku. W porównaniu z wyborami parlamentarnymi (pierwszą turą) w 2016 roku liczba uprawnionych i głosujących wzrosła ponad trzykrotnie. Dodatkowo w drugiej turze wyborów prezydenckich zarejestrowała się rekordowa liczba 63 tys. obywateli litewskich. W pierwszej turze zagłosowało 52,8 tys. wyborców przebywających za granicą, co również stanowi liczbę rekordową od odzyskania niepodległości. Prawdopodobną przyczyną tak wysokiego uczestnictwa w głosowaniu za granicą był fakt, że pierwsza tura wyborów przeprowadzona została jednocześnie z referendum dotyczącym zmiany treści art. 12 Konstytucji Litwy, która zakładała dopuszczenie posiadania podwójnego obywatelstwa³⁶. Sprawa, która była

³⁶ Art. 12 Konstytucji Litwy zakazuje obywatelom litewskim (z wyjątkiem odrębnych przypadków określonych w ustawie) posiadania obywatelstwa innego państwa. Przyjęcie obywatelstwa innego państwa oznacza utratę obywatelstwa litewskiego. Wg proponowanej zmiany obywatelstwo Litwy miały zachować osoby, które uzyskały obywatelstwo państwa „odpowiadającego kryteriom integracji europejskiej i transatlantyckiej” (w praktyce – państwa członkowskiego UE lub NATO). W referendum wzięło udział 53,16% uprawnionych do głosowania, w związku z czym uznaje się je za ważne. Za proponowaną zmianą opowiedziało się 72,35% głosujących, co stanowi jednocześnie 38,46% wszystkich uprawnionych do głosowania. Propozycja nie uzyskała więc wymaganej większości ponad połowy wszystkich uprawnionych.

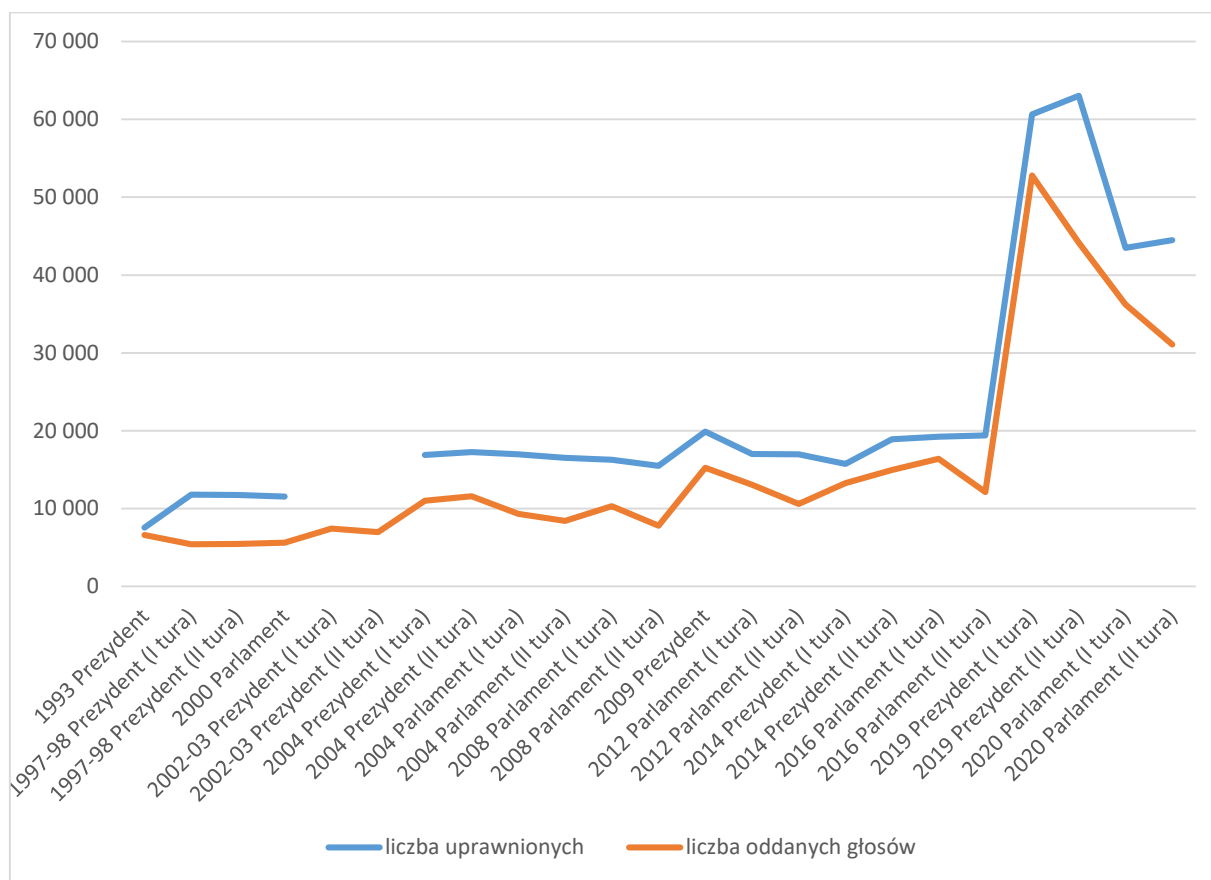
przedmiotem referendum, dotyczyła więc bezpośrednio obywateli litewskich mieszkających za granicą

Przed rokiem 2019 głosy oddane za granicą nie miały większego wpływu na ogólne wyniki wyborów. Przed rokiem 2009 stanowiły one mniej niż jeden procent wszystkich głosów oddanych w wyborach. W latach 2009-2016 udział głosów oddanych za granicą w stosunku do ogółu wahał się między 0,95% (pierwsza tura wyborów parlamentarnych w 2012 roku) a 1,32% (druga tura wyborów parlamentarnych w 2016 roku). Istotny wzrost udziału głosów zagranicznych w łącznej liczbie oddanych głosów wiąże się ze wzrostem liczby głosujących w wyborach prezydenckich w 2019 roku. W pierwszej turze stanowiły one 3,7% ogółu.

Duży udział wyborców głosujących za granicą w 2019 roku był jedną z przesłanek zmiany w ordynacji wyborczej do parlamentu, wyodrębniającej osobny jednomandatowy okręg wyborczy Litwinów Świata. W wyborach parlamentarnych w 2020 roku, w których po raz pierwszy zastosowano to rozwiązanie, liczba zarejestrowanych i głosujących spadła w porównaniu z wyborami prezydenckimi w 2019 roku. Nadal jednak była dużo wyższa niż we wcześniejszych wyborach. Z analizy danych nie wynika natomiast, aby na liczbę głosujących miały wpływ zmiany w liczbie obwodów głosowania.

Głosowanie za granicą cechuje stosunkowo wysoka frekwencja (czyli stosunek liczby oddanych głosów do liczby osób zarejestrowanych jako uprawnione do głosowania). Historycznie była ona najwyższa (87%) w pierwszych wyborach prezydenckich w 1993 roku, jednak w kolejnych wyborach przed rokiem 2000 nie przekraczała 50%. W okresie po 2004 roku najwyższą frekwencję (87%) odnotowano w pierwszej turze wyborów prezydenckich w 2019 roku. Spadek frekwencji pomiędzy pierwszą a drugą turą wyborów prezydenckich i parlamentarnych w głosowaniu za granicą jest odzwierciedleniem podobnych tendencji w głosowaniu na terenie kraju. Dane dotyczące liczby uprawnionych do głosowania oraz oddanych głosów ilustruje wykres 1.

Wykres 1. Liczba uprawnionych wyborców i oddanych głosów w wyborach krajowych w latach 1993-2020 (obwody głosowania za granicą)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównej Komisji Wyborczej.

Głosy oddane za granicą w poszczególnych państwach

Zmiany w liczbie głosów oddawanych w poszczególnych krajach są odbiciem zmian zachodzących w strukturze społeczności litewskiej za granicą, a więc m.in. tendencji związanych z migracjami po akcesji do UE i kryzysie ekonomicznym w latach 2008-2009. Ostatnie dwie dekady charakteryzował wzrost emigracji, w tym do krajów Europy Zachodniej i Północnej, przede wszystkim takich jak Wielka Brytania, Irlandia czy państwa skandynawskie. Z drugiej strony w krajach, które wcześniej tradycyjnie były miejscem zamieszkania lub celem emigracji obywateli litewskich (takich jak USA czy Kanada), ich liczebność zmniejszyła się bądź utrzymywała się na podobnym poziomie.

I tak na początku omawianego okresu najliczniejszą grupę głosujących stanowili obywatele litewscy zamieszkujący w USA (29-40% w wyborach w latach 2000-2002/03). Za stosunkowo duże skupiska można uznać również głosujących w Rosji (9-10%), na Łotwie (6-10%) oraz w Niemczech (6-9%). W kolejnych latach struktura ta uległa jednak znaczącej zmianie. Najbardziej wyrazisty jest przykład Wielkiej Brytanii. Głosujący w tym kraju początkowo stanowili zaledwie 4% ogółu głosujących za granicą. W kolejnych latach ich udział stopniowo rósł, a największy wzrost został odnotowany w wyborach parlamentarnych w 2008 roku. Wówczas w Wielkiej Brytanii zagłosowało 18% spośród wszystkich obywateli litewskich za

granicą. We wszystkich kolejnych wyborach (z wyjątkiem wyborów prezydenckich w 2009 roku) stosunek liczby głosów oddanych w danym kraju do ogółu głosujących za granicą był najwyższy właśnie w Wielkiej Brytanii. Od 2012 roku stosunek ten wahał się od 24 do 36%. Znaczący przyrost nastąpił również w Irlandii w latach 2008-2009 (z 2 do 19%), jednak w kolejnych latach zauważalna jest tendencja spadkowa. W porównaniu z początkiem omawianego okresu istotnie zwiększył się udział głosujących w Norwegii (z 1,5 do 9%). Znacząco zmalał zaś odsetek oddających głosy w USA (z 40 do 9%) i Rosji (z 10 do 1%). Dynamikę zmian w strukturze głosujących w poszczególnych krajach ilustruje tabela 8.

Tabela 8 . Głosy oddane w wybranych krajach jako udział procentowy w ogólnej liczbie oddanych głosów za granicą w wyborach (2000-2020)

	Wielka Brytania	USA	Niemcy	Irlandia	Dania	Estonia	Rosja	Łotwa	Norwegia
2000 Parlament^a	4%	29%	6%	n/a	3%	4%	10%	10%	1,5%
2002-03 Prezydent^b	3%	40%	9%	n/a	2%	2%	9%	6%	1%
2004 Prezydent	6%	28%	9%	2%	2%	3%	9%	5%	2%
2004 Parlament	6%	29%	9%	2%	3%	2%	7%	4,5%	2%
2008 Parlament	18%	12,5%	5%	11%	2,5%	2%	8%	3,5%	2%
2009 Prezydent	18%	14%	4,5%	19,5%	2%	1,5%	7%	2%	2,5%
2012 Parlament	24,5%	12%	5%	9%	3%	1%	6%	2%	3,5%
2014 Prezydent	24%	10%	6%	8%	5%	1,5%	4%	2%	6%
2016 Parlament	28%	10%	7%	5%	5,5%	1%	3%	1%	7,5%
2019 Prezydent	36,5%	14%	5,5%	9%	3,5%	0,3%	1%	0,5%	6,5%
2020 Parlament	34%	9%	8,5%	6%	5%	0,5%	1%	0,5%	9%

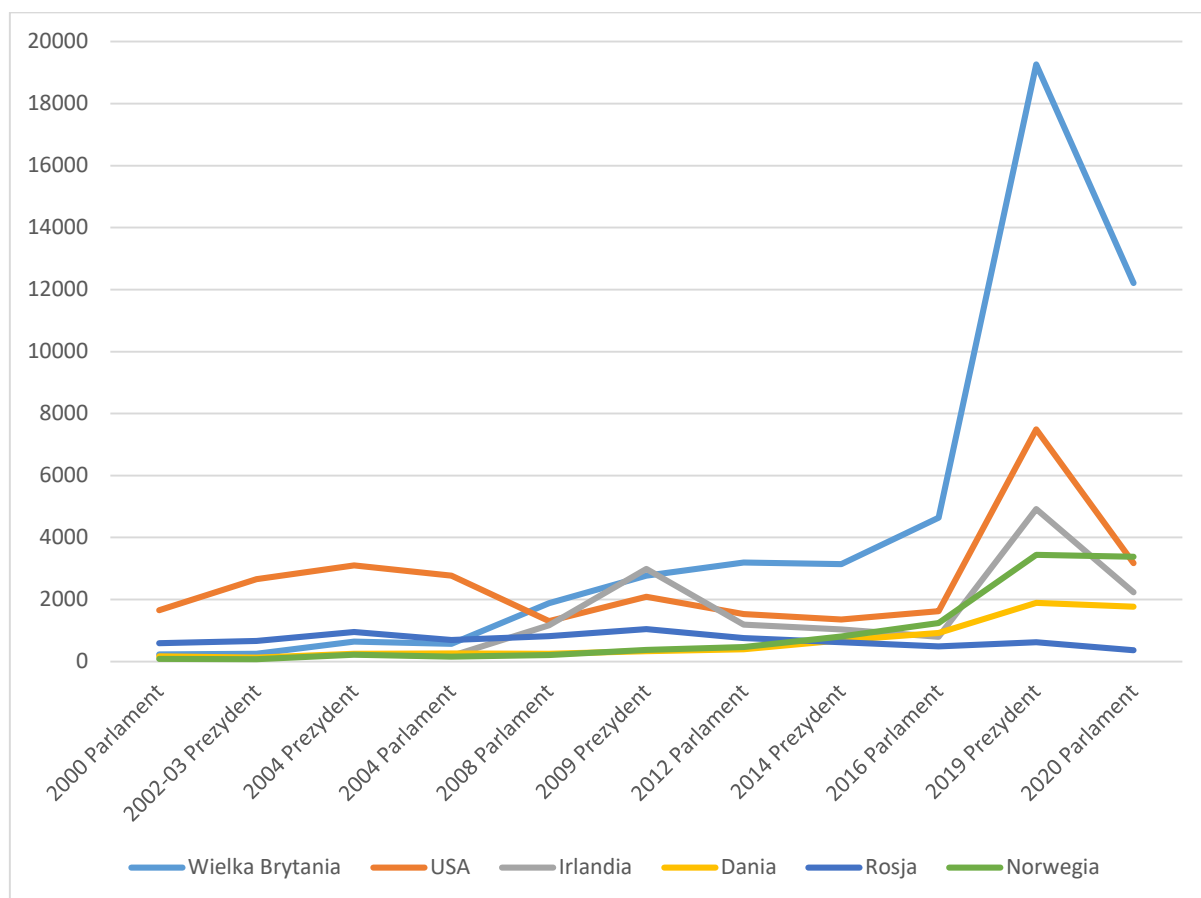
^a Wyniki wyborów parlamentarnych przedstawione dla głosowania w okręgu wielomandatowym.

^b Wyniki wyborów prezydenckich przedstawione są dla I tury.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównej Komisji Wyborczej.

Z kolei wykres 2 obrazuje dynamikę zmian w liczbie głosów oddanych w wybranych krajach zamieszkania obywateli litewskich głosujących za granicą. Wyróżniającą się tendencją jest omówiony wcześniej skokowy wzrost liczby głosujących w wyborach prezydenckich w 2019 roku, w tym znaczący wzrost głosujących w Wielkiej Brytanii. Warto odnotować jest utrzymywanie się stosunkowo wysokiej liczby głosujących w USA i Irlandii. Kwestią ostatnich kilku lat jest natomiast wzrost liczby głosujących w Danii i Norwegii oraz stopniowy spadek głosujących w Rosji.

Wykres 2. Liczba oddanych głosów w wyborach krajowych w wybranych krajach (2000-2020)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GKW.

Wzrost liczby głosujących w wyborach prezydenckich w 2019 roku należy potraktować jako odrębną tendencję. Biorąc zaś za podstawę wyniki głosowania wyborach parlamentarnych w 2016 roku, największy wzrost w stosunku do początku omawianego okresu nastąpił w Wielkiej Brytanii. Liczba głosujących wzrosła ponad 20,5-krotnie z 226 do 4,6 tys. W Norwegii liczba głosujących wzrosła ponad 14-krotnie z 85 do 1,2 tysiąca. W przypadku Danii liczba biorących udział w wyborach zwiększyła się pięć razy do niecałego tysiąca. Z kolei w przypadku Irlandii najbardziej znaczący był wzrost w wyborach parlamentarnych w 2008 roku w stosunku do poprzednich wyborów parlamentarnych w 2004 roku – o niecałe 7 razy, czyli ze 172 do 1,2 tysiąca. Liczba wyborców w USA ulegała istotnym wahaniom (między 1,3 a 3 tys.). Jednak w 2016 roku osiągnęła niemal identyczną wielkość co w 2000 roku, tj. 1,6 tysiąca. W przypadku porównania wyborów prezydenckich w 2019 roku i parlamentarnych w 2020 roku, to spadek liczby oddanych głosów nastąpił we wszystkich wyszczególnionych krajach, przy czym największy był on w USA (z 7,5 do 3,2 tys.) i Irlandii (z 4,9 do 2,2 tys.), a najmniejszy w Danii (z 1,9 do 1,8 tys.) i Norwegii (z ponad 3,4 tys. do niecałych 3,4 tys.).

4.2. Polska³⁷

Dane dotyczące uprawnionych wyborców i oddanych głosów za granicą w wyborach krajowych

Obywatele polscy przebywający za granicą mają prawo czynnego udziału w wyborach krajowych (prezydenckich i parlamentarnych) w obwodach głosowania utworzonych poza granicami kraju. W okresie 1990-2020 odbyły się dziewięć razy wybory do parlamentu oraz siedem razy wybory prezydenta. Jak wspomniano wcześniej, obwody głosowania za granicą w wyborach do Sejmu są częścią okręgu wyborczego nr 19 w Warszawie (okręg Warszawa I), w którym wybieranych jest obecnie 20 posłów³⁸. W przypadku wyborów do Senatu wyborcy głosujący za granicą głosują w okręgu nr 44, gdzie wybierany jest jeden senator³⁹.

Poniżej omówione zostaną dostępne dane o udziale Polaków głosujących za granicą w wyborach krajowych, w tym dotyczące uprawnionych do głosowania oraz oddanych głosach, także na przykładzie wybranych krajów, w których te liczby były najwyższe.

Warto zauważyć, że przedstawione poniżej dane odnoszące się do osób uprawnionych do głosowania dotyczą wyłącznie tych wyborców, którzy zgłosili się do spisu wyborców za granicą, a nie wszystkich Polaków posiadających prawa wyborcze przebywających poza krajem w dniu wyborów. W okresie, którego dotyczy poniższa analiza, liczba uprawnionych do udziału w wyborach za granicą wahała się od 41,8 tys. (w wyborach parlamentarnych w 2001 roku – odnotowano wtedy najniższą liczbę wyborców) do ponad pół miliona (druga tura wyborów prezydenckich w 2020 roku, kiedy to padł rekord zgłoszeń do spisu wyborców za granicą) (zob. tabela 9⁴⁰).

³⁷ W przygotowaniu rozdziału 4.2. korzystano z danych przedstawionych w M. Lesińska (2014). *Partycypacja Polaków głosujących za granicą w wyborach krajowych: analiza wyników wyborów parlamentarnych i prezydenckich w Polsce w latach 1990-2011*. CMR Working Paper nr 79 (137). Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami UW.

³⁸ Liczba posłów wybieranych w okręgu nr 19 zmieniała się: 17 posłów wybierano w latach 1991-1997 (w tym okresie był to okręg nr 2), 19 posłów w latach 2001-2007, 20 posłów od 2011 roku.

³⁹ Okręg nr 44 obejmuje cztery dzielnice miasta stołecznego Warszawa (Białąkę, Bielany, Śródmieście i Żoliborz). W latach 2001-2011 wyborcy za granicą głosowali w okręgu wyborczym nr 18 do Senatu RP, który obejmował miasto stołeczne Warszawę. Wybierano w nim czterech senatorów. Od 2011 podzielono go na cztery okręgi (nr 42-45). W każdym z nich wybierany jest jeden senator. Wcześniej, w wyborach w latach 1991-1997 okręgi wyborcze w wyborach do Senatu obejmowały poszczególne województwa. W ówczesnym województwie warszawskim wybierano trzech senatorów.

⁴⁰ Liczby przedstawione w tej i innych tabelach w tekście nie uwzględniają głosów oddanych w obwodach głosowania zorganizowanych na polskich statkach. Głosy oddane w tych obwodach są na tyle nieliczne, że nie mają wpływu na przedstawione w tekście wyniki i trendy.

Tabela 9. Udział w wyborach parlamentarnych i prezydenckich w latach 1990-2020 (obwody głosowania za granicą)

Wybory	Liczba uprawnionych do głosowania (zarejestrowanych wyborców)	Liczba oddanych głosów (ważnych i nieważnych)	Liczba obwodów głosowania za granicą	Głosy oddane za granicą (jako % wszystkich głosów oddanych w wyborach)
1990 Prezydent (I tura ^a)	143 586	113 251	177	0,67
1991 Parlament	57 648	40 834	156	0,34
1993 Parlament	57 870	41 918	117	0,29
1995 Prezydent (I tura ^a)	79 896	67 683	127	0,37
1997 Parlament	53 848	44 561	144	0,49
2000 Prezydent (I tura ^a)	69 625	57 649	167	0,2
2001 Parlament	41 817	26 749	165	0,19
2005 Parlament	49 840	35 611	161	0,29
2005 Prezydent (I tura)	74 115	52 958	162	0,35
2005 Prezydent (II tura)	80 071	48 179	162	0,31
2007 Parlament	190 637	148 946	205	0,90
2010 Prezydent (I tura)	198 014	169 053	263	0,99
2010 Prezydent (II tura)	277 016	203 477	263	1,19
2011 Parlament	139 415	119 678	268	0,79
2015 Prezydent (I tura)	196 204	165 567	229	1,10
2015 Prezydent (II tura)	257 161	160 749	229	0,94
2015 Parlament	199 451	174 805	250	1,12
2019 Parlament	330 676	315 489	320	1,7
2020 Prezydent (I tura)	374 480	311 124	171	1,6
2020 Prezydent (II tura)	524 839	415 951	171	2

^a W wyborach prezydenckich w 1990 i 1995 roku obywatele głosujący za granicą mogli wziąć udział tylko w pierwszej turze. W wyborach w 2000 roku wynik wyborów został rozstrzygnięty już w pierwszej turze.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

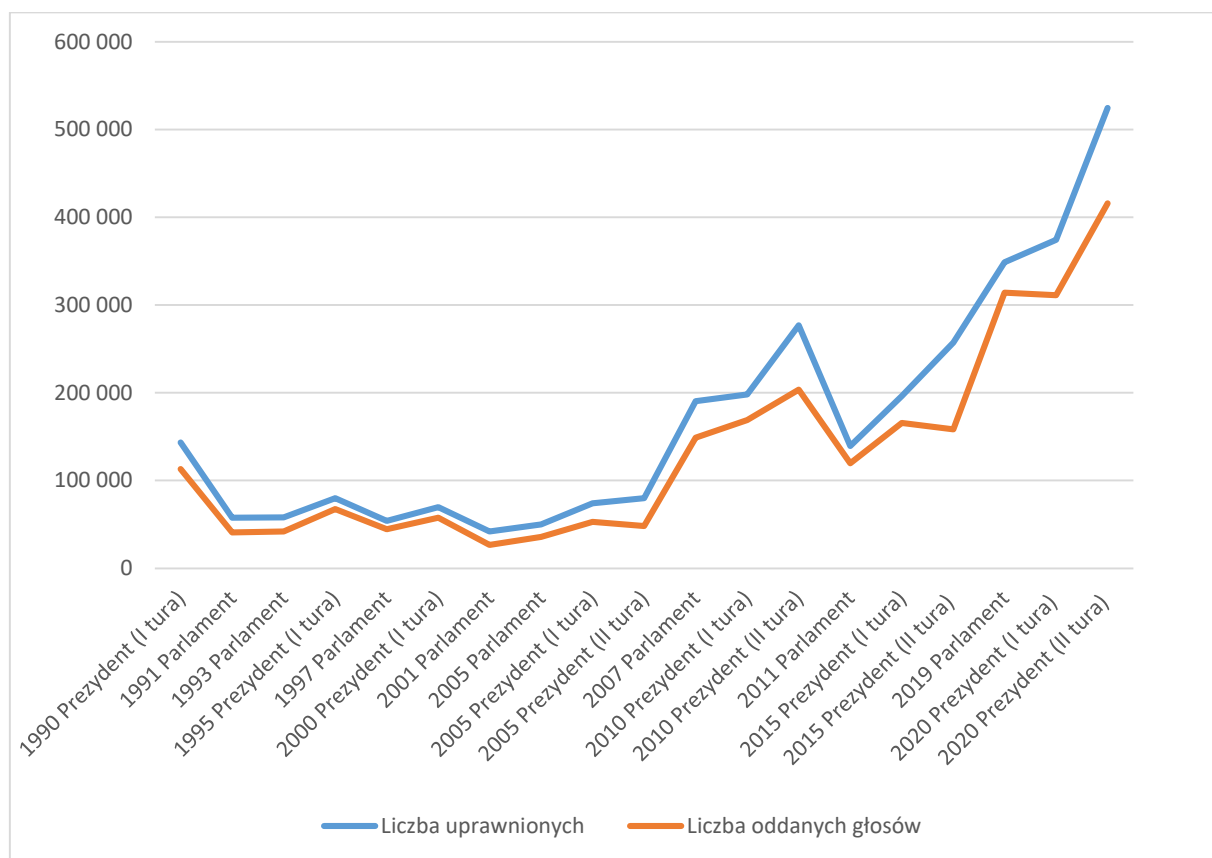
Analizując wyniki poszczególnych wyborów w okresie trzech dekad (1990-2020), należy wyróżnić dwa okresy: do i po 2004 roku. Akcesja Polski do Unii Europejskiej skutkująca masową emigracją Polaków do krajów UE miała swój wpływ na wzrost liczby głosów w wyborach oddawanych poza krajem. Należy także zauważyć, że podobnie jak w kraju, tak i za granicą, wybory prezydenckie cieszą się zawsze większym zainteresowaniem wśród wyborców niż wybory parlamentarne.

Największą różnicę w liczbie wyborców pomiędzy kolejnymi wyborami zanotowano w wyborach parlamentarnych w 2005 i 2007 roku, kiedy to ponad czterokrotnie wzrosła liczba osób, które głosowały poza granicami (z 35 tys. do 148 tys.). Podobny przyrost nastąpił w wyborach prezydenckich (II tura) w 2005 i 2010 roku (z 48 tys. do 203 tys.). W kolejnych wyborach w 2011 roku nastąpił co prawda niewielki spadek oddanych głosów do 119 tys. (mniejsze zainteresowanie tymi wyborami było widoczne także w kraju), jednak w kolejnych latach następował już tylko przyrost głosów. W wyborach w 2019 i 2020 roku zostały przekroczone kolejne progi 300 tys. i 400 tys. oddanych głosów. Dodatkowo w drugiej turze wyborów prezydenckich w 2020 roku ponad pół miliona osób zapisało się do spisu wyborców za granicą.

Głosy oddane za granicą nie mają jednak znaczącego wpływu na ogólne wyniki wyborów. Do 2010 roku stanowiły one niecały procent wszystkich głosów oddanych w wyborach, w kolejnych latach ich udział wzrósł do dwóch procent (zob. tabela 9).

Liczba osób uprawnionych do głosowania (czyli zarejestrowanych w spisie wyborców za granicą) jest zawsze większa niż liczba oddanych głosów. Oznacza to, że nie wszyscy, którzy wpisali się do spisu wyborców oddali w praktyce swój głos. Różnica ta może być czasami duża (w przypadku drugiej tury wyborów prezydenckich w 2005 roku osiągnęła ona poziom 40%). Dane dotyczące liczby uprawnionych do głosowania oraz oddanych głosów ilustruje wykres 3.

Wykres 3. Liczba uprawnionych wyborców i oddanych głosów w wyborach krajowych w latach 1990-2020 (obwody głosowania za granicą)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Głosy oddane za granicą w poszczególnych państwach

Rozkład głosów oddanych za granicą na poszczególne państwa doskonale obrazuje zmiany w populacji Polaków za granicą. W pierwszej połowie omawianego okresu najczęściej głosów odnotowywano w USA (20-30% wszystkich głosów oddanych z zagranicą) i innych krajach znanych z dużych skupisk polonijnych: Niemczech (11%), Kanadzie (6%) i Francji (5-7%). Począwszy od wyborów w 2007 roku rozkład głosów zmienił się diametralnie: najczęściej głosów zarejestrowanych zostało w głównym kraju docelowym emigracji poakcesyjnej – Wielkiej Brytanii (w tym kraju w roku 2005 oddano 6% wszystkich głosów za granicą, w kolejnych latach ten udział rósł aż do 34% w wyborach w 2020 roku). Podobną dynamikę można zaobserwować też w przypadku Irlandii, w której między wyborami w latach 2005 i 2007 zanotowano wzrost z 3% do 9%. W późniejszych latach w kolejnych wyborach udział głosów oddanych w tym kraju wahał się od 4% do 7% wszystkich głosów oddanych za granicą. Jednocześnie udział głosów oddanych w krajach „starej” emigracji regularnie spada: w USA stanowi on w ostatnich latach mniej niż 10%, w Kanadzie i Francji 1-3%. W tej grupie państw, jedynie w Niemczech, które także obecnie są jednym z głównych celów emigracji Polaków, sytuacja nie uległa na przestrzeni lat większej zmianie (zob. tabela 10).

Dane te pokazują także, że w ostatniej dekadzie (2010-2020) ponad połowa głosów oddanych za granicą pochodzi z czterech krajów: Wielkiej Brytanii, USA, Niemiec i Irlandii.

Tabela 10. Głosy oddane w wybranych krajach jako udział procentowy w ogólnej liczbie oddanych głosów za granicą w wyborach (2000-2020)

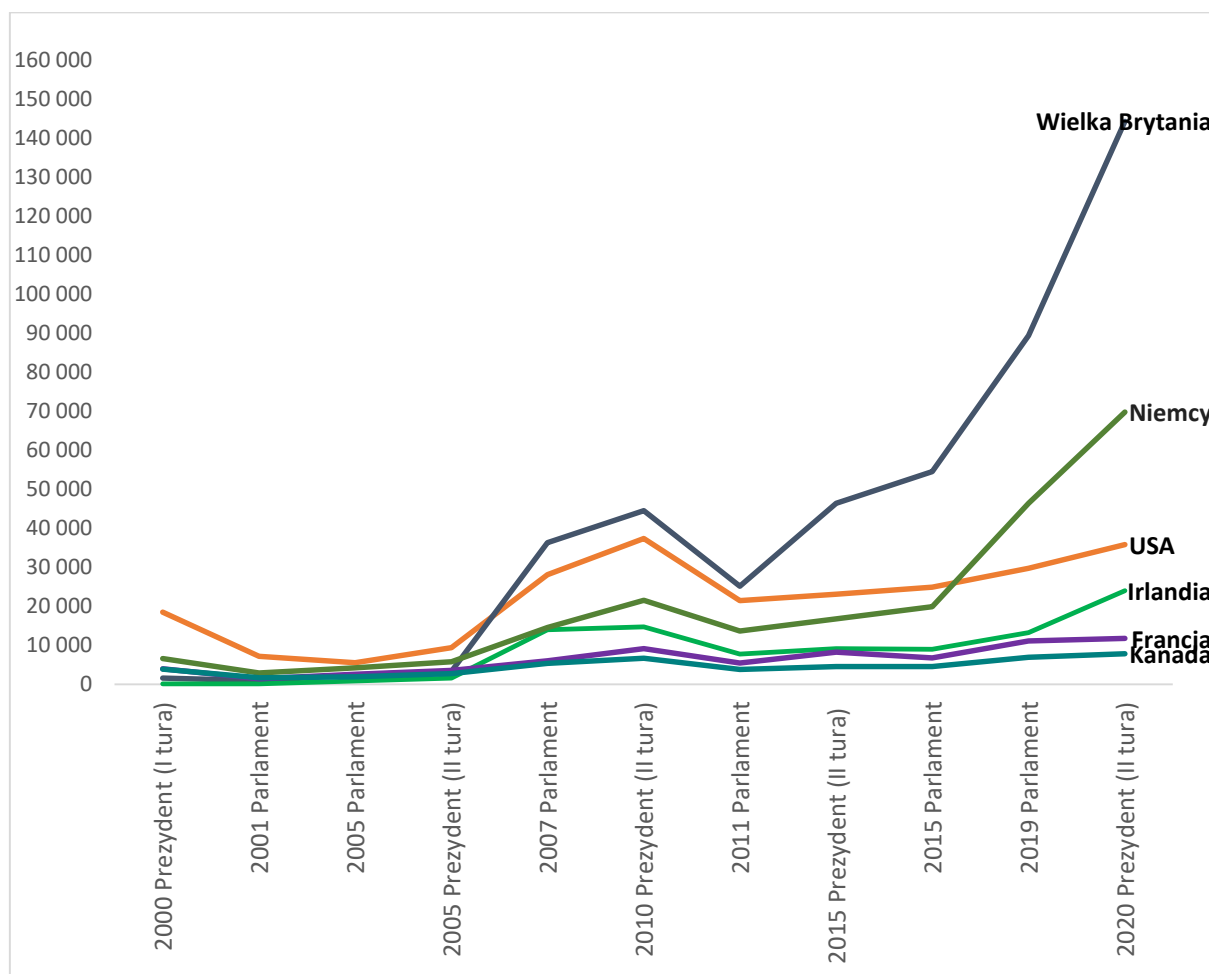
	Wielka Brytania	USA	Niemcy	Irlandia	Francja	Kanada
2000 Prezydent^a	2%	32%	11%	0,2%	6%	6%
2001 Parlament	3%	26%	11%	0,3%	5%	6%
2005 Parlament	6%	15%	11%	2%	7%	5%
2005 Prezydent	6%	19%	11%	3%	7%	6%
2007 Parlament	24%	18%	9%	9%	4%	3%
2010 Prezydent^a	21%	18%	10%	7%	4%	3%
2011 Parlament	21%	18%	11%	6%	4%	3%
2015 Prezydent^a	29%	14%	10%	6%	5%	2%
2015 Parlament	31%	14%	11%	5%	3%	2%
2019 Parlament	28%	9%	14%	4%	3%	2%
2020 Prezydent^a	34%	8%	16%	5%	2%	1%

^a Wyniki wyborów prezydenckich przedstawiane są dla pierwszej tury (2000) i drugiej tury (2005-2020).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Wykres 4 ilustruje zmieniający się rozkład oddawanych głosów w poszczególnych krajach oraz dynamiczny ich wzrost w państwach UE, które są najważniejszymi krajami docelowymi dla polskich emigrantów: Wielkiej Brytanii, Niemiec i Irlandii.

Wykres 4. Liczba oddanych głosów w wyborach krajowych w wybranych krajach (2000-2020)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Dynamikę wzrostu partycypacji wyborczej za granicą w przypadku wymienionych trzech państw można zilustrować przez porównanie liczby oddanych głosów w wyborach prezydenckich w latach 2005-2020. Porównując dane dla drugiej tury wyborów w 2005 i 2010 roku największy przyrost oddanych głosów nastąpił w Wielkiej Brytanii. W tym kraju zanotowano 13-krotny ich wzrost (od 3,3 tys. do 44,5 tys.), w Irlandii 9-krotny (z 1,5 tys. do 14,7 tys.), w Niemczech czterokrotny (z 5,7 tys. do 21,5 tys.). Nieco mniej imponujący, ale nadal duży wzrost, nastąpił pomiędzy wyborami w 2015 i 2020 roku: trzykrotny w przypadku głosujących w Wielkiej Brytanii (z 46,3 tys. do 144,2 tys.), dwukrotny w Irlandii (z 9,1 tys. do 24 tys.) oraz czterokrotny w Niemczech (z 16,7 tys. do 69,7 tys.).

4.3 Węgry

W przypadku obywateli Węgier przysługujące im prawa wyborcze dotyczą udziału w wyborach do Zgromadzenia Krajowego, do Parlamentu Europejskiego oraz w referendum (prezydent Węgier wybierany jest pośrednio przez Zgromadzenie Narodowe). Na potrzeby niniejszego opracowania przywołane zostaną jedynie dane z wyborów do parlamentu krajowego, przy czym

warto zauważyć, że pozyskanie danych dotyczących udziału w nich obywateli głosujących poza granicami kraju stanowi duży problem.

Jak wskazano powyżej (zob. roz. 3.3), czynne prawo wyborcze dla osób legitymujących się węgierskim obywatelstwem, a przebywających poza granicami Węgier rozpatrywać należy z podziałem na dwie grupy. Pierwsza grupa to emigranci, którzy dysponują adresem zameldowania na terytorium Węgier, a w chwili wyborów przebywają poza krajem (bez względu na cel wyjazdu i czas spędzony za granicą). Druga grupa to przedstawiciele węgierskich mniejszości, którzy mieszkają na ziemiach byłego Królestwa Węgier (najczęściej w sąsiednich krajach – na Słowacji, w Rumunii i na Ukrainie) oraz nie dysponują węgierskim adresem zameldowania.

W pierwszym przypadku wyborca traktowany jest jak osoba oddająca głos na Węgrzech. Może oddać głos wyłącznie w trybie osobistym w punkcie wyborczym (nie dysponuje prawem do głosowania korespondencyjnego). Obwody głosowania poza granicami tworzone są wyłącznie dla wyborców dysponujących węgierskim adresem zameldowania. Otwierane są one w punktach wyborczych misji zagranicznych (węg. *külképviselet*) zlokalizowanych w konsulatach i ambasadach. Wyborca-emigrant otrzymuje dwie karty wyborcze, na jednej karcie skreśla kandydata w jednomandatowym okręgu wyborczym właściwym ze względu na adres zameldowania, na drugiej oddaje głos na listę krajową. Co ważne, wyborców tych nie wyróżnia się spośród wszystkich głosujących, nie są oni ujmowani w specjalnych statystykach. W związku z czym problem stanowi to, że w węgierskich źródłach bardzo trudno znaleźć informacje dotyczące dokładnej liczby oddanych głosów i miejsc zagranicznych obwodów głosowania. Dane za 2014 r. w ogóle nie są dostępne. Informacje przedstawione w tabeli 11 pochodzą z komunikatu prasowego węgierskiego rządu⁴¹.

Inaczej rzecz ma się w przypadku wyborców z mniejszości węgierskich, którzy nie dysponują węgierskim adresem zameldowania. Zgodnie z przepisami prawa, osoby takie głosują wyłącznie w trybie korespondencyjnym. Spis wyborców aktualizowany jest przed każdymi kolejnymi wyborami, jednakże wpis dokonywany jest na okres dziesięciu lat. Oznacza to, że weryfikacja osób, które wyjechały z państwa swojego zamieszkania bądź np. zmarły, odbywa się raz na dekadę. W statystykach dostępnych na stronach Narodowego Biura Wyborczego nie podaje się jednak łącznej liczby uprawnionych do głosowania.

W wyborach parlamentarnych w 2018 roku diaspora głosująca korespondencyjnie oddała 225 tys. głosów. Cztery lata wcześniej było to 128 tys. głosów. Oznacza to blisko dwukrotny wzrost na przestrzeni czterech lat. W 2014 roku zarejestrowało się do otrzymania pakietu wyborczego 193 tys. osób. Natomiast w 2018 r. było to 378 tys., przy czym nie ma dostępnych informacji, jaka była liczba uprawnionych do głosowania. Bez tych danych (szacowanych na co najmniej 750-800 tys. wyborców) niemożliwym jest ustalenie np. frekwencji wyborczej.

⁴¹ *Magas színvonalú volt a szavazás lebonyolítása a külképviseleteken*, <https://2010-2014.kormany.hu/hu/kulugyminiszterium/hirek/magas-szinvonalu-volt-a-szavazas-lebonyolitasa-a-kulkepviseleteken> [dostęp 10.03.2021].

Tabela 11. Głosowanie za granicą w wyborach parlamentarnych w 2014 i 2018 roku w trybie korespondencyjnym (przez osoby nieposiadające węgierskiego adresu zameldowania)

Rok wyborów	Liczba zarejestrowanych wyborców bez węgierskiego adresu zameldowania	Liczba ważnie oddanych głosów korespondencyjnych	Głosy korespondencyjne jako % wszystkich głosów oddanych w wyborach na listę krajową ^a	Liczba pakietów wyborczych odesłanych do komisji wyborczych
2014	193 793	128 712	2,56%	n/a
2018	378 449	225 025	3,95% ^b	267 233

^a Obywatele głosujący za granicą nieposiadający adresu zameldowania na Węgrzech głosują wyłącznie na listę krajową.

^b Wynik uzyskany poprzez podzielenie łącznej liczby głosów oddanych na partie polityczne z pominięciem głosów oddanych na listy narodowości.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.valasztas.hu [dostęp 1.05.2021].

Wyborcy zarejestrowali się do udziału w wyborach w trybie korespondencyjnym w 95 krajach, w tym 2,7 tys. osób zrobiło to na Węgrzech (zob. tabela 12). Przy czym należy pamiętać, iż nie we wszystkich krajach dopuszczalne jest korzystanie z prawa wyborczego, bowiem nie uznają one podwójnego obywatelstwa (m.in. Słowacja i Ukraina)⁴². W 2018 r. takich wyborców (tzn. chcących oddać głos w państwach nieuznających podwójnych węgierskich obywatelstw) było 22,3 tys., z których 4,9 tys. (22%) ostatecznie zdecydowało się na oddanie głosu⁴³. Ponad 166,8 tys. zarejestrowało się do spisu wyborców w Rumunii, a ponad 53,9 tys. w Serbii. Z kolei w krajach docelowych emigracji ta liczba była znacznie niższa – w Niemczech 3,9 tys., w USA i Kanadzie nieco ponad tysiąc chętnych zgłosiło chęć do udziału w wyborach (zob. tabela 12).

⁴² Warto dodać, że w przypadku, w którym administracja Ukrainy czy Słowacji ujawni korzystanie z drugiego obywatelstwa pomimo ustawowego zakazu, osobie takiej grozi pozbawienie obywatelstwa tego kraju. Wiadomo o takich przypadkach, choć brakuje danych dotyczących skali tego zjawiska.

⁴³ *Levélszavazási iratok országok (értésítési címek) szerinti bontásban*, dostępny na: [https://www.valasztas.hu/levelszavazas-jegyzoikonv?_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_formDate=3250368000000&p_p_id=leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_searchSortColumn=VALASZT OPOLGAROKSZAMA&_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_searchSortType=desc&_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_keywords=&_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_mergedLevelOrszags=&_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_vlId=244#_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_nvi-nvr-leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_nvi-nvr-leveleredmenyek-title](https://www.valasztas.hu/levelszavazas-jegyzoikonv?_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_formDate=3250368000000&p_p_id=leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_searchSortColumn=VALASZT OPOLGAROKSZAMA&_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_searchSortType=desc&_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_keywords=&_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_mergedLevelOrszags=&_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_vlId=244#_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_nvi-nvr-leveleredmenyek-title) [dostęp 1.05.2021].

Tabela 12. Liczba uprawnionych do głosowania oraz oddanych głosów w trybie korespondencyjnym w wyborach parlamentarnych z 2018 roku⁴⁴ ogółem oraz w wybranych państwach

Państwo	Liczba uprawnionych do głosowania w trybie korespondencyjnym (zarejestrowanych w spisie wyborców)	Liczba oddanych głosów
Rumunia	166 824	108 886
Serbia	53 920	36 163
Niemcy	3 919	2 252
Węgry	2 705	1 722
USA	1 410	496
Kanada	1 132	437
Szwajcaria	925	538
Wielka Brytania	899	374
Ogółem	378 449	225 025

Źródło: *Levélszavazási iratok országok (értesítési címek) szerinti bontásban*, dostępny na: https://www.valasztas.hu/levelszavazas-jegyzoikonv?_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_formDate=3250368000000&p_p_id=leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_searchSortColumn=VALASZT OPOLGAROKSZAMA&_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_searchSortType=desc&_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_keywords=&_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_mergedLevelOrszags=&_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_vlId=244#_leveleredmenyek_WAR_nvinvrportlet_nvi-nvr-leveleredmenyek-title [dostęp 1.05.2021].

Liczba wyborców, którzy posiadając adres zameldowania na Węgrzech, muszą oddać swój głos osobiście w punktach wyborczych zorganizowanych za granicą, jest widocznie niższa niż tych, którzy takiego adresu nie mają i korzystają z trybu korespondencyjnego. W kolejnych wyborach było to odpowiednio 24 i 51,8 tys. oddanych głosów. Tym samym wpływ na wyniki ogólne wyborów jest symboliczny – głosy pierwszej z wymienionych grup stanowią mniej niż jeden procent wszystkich oddanych głosów (szczegółowe dane są przedstawione w tabeli 13).

⁴⁴ Dane za rok 2014 są dostępne wyłącznie w opracowaniu zbiorczym ogólnej liczby oddanych głosów bez podziału na kraje.

Tabela 13. Liczba głosów oddanych na listę krajową w zagranicznych przedstawicielstwach terytorialnych w trybie osobistym (przez wyborców dysponujących węgierskim adresem zameldowania) w wyborach w 2014 i 2018 roku

Rok wyborów parlamentarnych	Liczba uprawnionych do głosowania (zarejestrowanych wyborców z węgierskim adresem zameldowania)	Liczba oddanych głosów	Głosy oddane za granicą (jako % wszystkich głosów oddanych w wyborach) ^a
2014	28 161	24 059	0,48% ^b
2018	58 310	51 854	0,91%

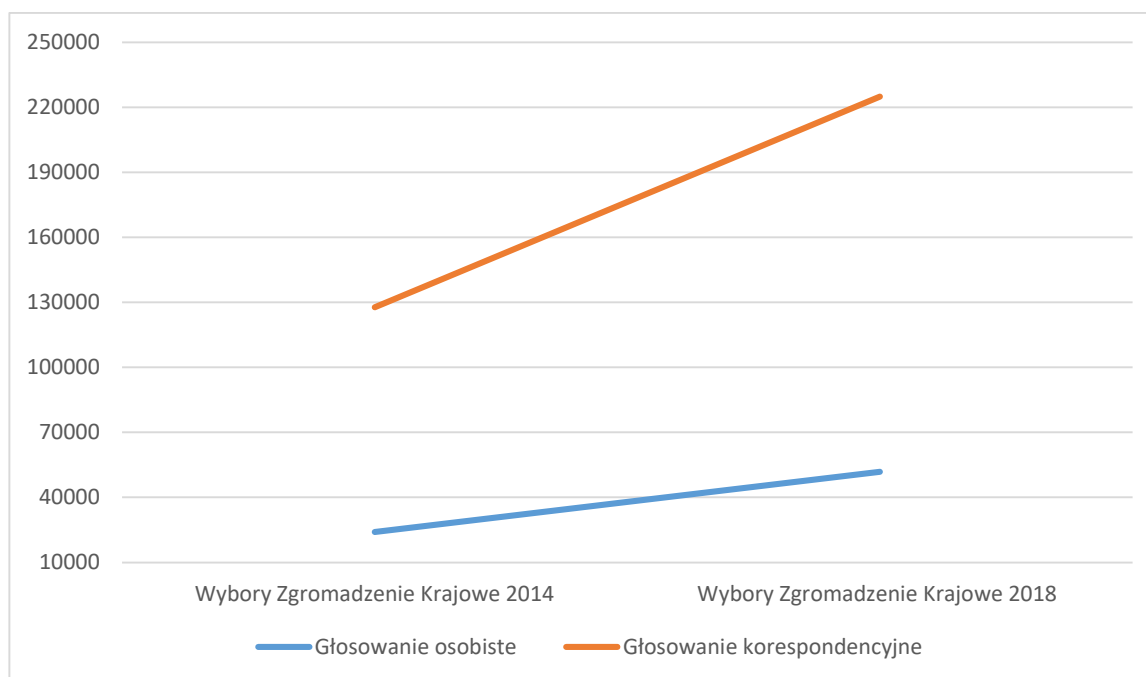
^a Nie są dostępne dane dotyczące % głosów zza granicy jako wszystkich głosów oddanych w wyborach w danym okręgu jednomandatowym.

^b Obliczenia dokonano poprzez podzielenie łącznej liczby głosów oddanych korespondencyjnie – 24 059 przez liczbę głosów oddanych na liście krajowej na wszystkie ugrupowania (5 027 548).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.valasztas.hu [1.05.2021].

Analizując przedstawione powyżej dane, dostrzec można znaczący przyrost liczby głosów oddanych za granicą w przedstawicielstwach terytorialnych w 2018 roku względem 2014 roku, który wynosi 215%. Z kolei wzrost liczby osób, które zagłosowały w wyborach parlamentarnych w trybie korespondencyjnym, wzrósł w tym samym okresie o 174% (zob. wykres 5).

Wykres 5. Liczba głosów oddanych za granicą w trybie osobistym oraz w trybie korespondencyjnym w wyborach w 2014 i 2018 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.valasztas.hu [1.05.2021].

Analiza wyników wyborów wskazuje, że zdecydowana większość głosów oddanych za granicą przypada koalicji rządzącej. W 2014 roku na Fidesz-KDNP oddano 122,6 tys. ważnych głosów, tj. 95,2% wszystkich głosów. Na drugim miejscu znalazł się Jobbik (2,9 tys. głosów), a na trzecim blok lewicowo-liberalny, Összefogás (2 tys. głosów)⁴⁵. W kolejnych wyborach w 2018 roku 216,5 tys. ważnych głosów korespondencyjnych oddanych zostało na koalicję Fidesz-KDNP (96,2%). Na drugim miejscu (2 tys. głosów) ulokowało się ugrupowanie Polityka Može Być Inna (LMP), a na trzecim Jobbik (także 2 tys. głosów)⁴⁶.

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na znaczenie głosów korespondencyjnych. Bowiem, o ile głosy oddane w zagranicznych punktach wyborczych nie mają bezpośredniego wpływu na wynik wyborczy, o tyle inaczej rzecz prezentuje się w przypadku głosów korespondencyjnych. W 2014 roku głosy oddane przez przedstawicieli mniejszości węgierskich dały Fideszowi jeden mandat (nr 133), który gwarantował temu ugrupowaniu większość konstytucyjną (133 spośród 199 mandatów). Chociaż w 2018 roku oddano ponad dwukrotnie więcej głosów korespondencyjnych, a przewaga Fidesz-KDNP jeszcze się zwiększyła, to jednak same głosy oddane za granicą nie miały już takiej wagi, bowiem nie przełożyły się w sposób bezpośredni na dodatkowe mandaty dla partii rządzącej. Jednakże zsumowane z tzw. kompensacją dla zwycięskiej partii dały jej dwa dodatkowe mandaty (nr 132 i 133), ponownie zapewniając jej większość konstytucyjną.

⁴⁵ *Országgyűlési Képviselők Választása, 2014. április. 6. A levélben leadott listás szavazatok megszámlálása*, dostępny na: <http://www.valasztas.hu> [dostęp 12.03.2021].

⁴⁶ *Országgyűlési képviselők választása 2018 – levélszavazás*, dostępny na: <https://www.valasztas.hu/levelszavazas-jegyzokonyv> [dostęp 12.03.2021].

Podsumowanie

Państwa, które stały się przedmiotem powyższej analizy, reprezentują trzy różne modele organizacji wyborów krajowych dla obywateli przebywających za granicą. Różnice wynikają z zastosowanego trybu głosowania i organizacji wyborów za granicą, ale przede wszystkim z metody agregacji głosów oddanych za granicą do ogółu głosów w wyborach. W tabeli poniżej przedstawione zostały najważniejsze cechy systemów obowiązujących w trzech analizowanych krajach.

Tabela 14. Rozwiązania prawne przyjęte na Litwie, w Polsce i na Węgrzech dotyczące udziału w wyborach krajowych obywateli głosujących z zagranicą

	Litwa	Polska	Węgry
Typ wyborów	prezydenckie, parlamentarne	prezydenckie, parlamentarne, referendum	parlamentarne, referendum
Tryb głosowania	osobisty / korespondencyjny	osobisty / korespondencyjny ^a	osobisty / korespondencyjny
Uprawnieni	pełnoletni obywatele, którzy zarejestrowali się w spisie wyborców za granicą	pełnoletni obywatele, którzy zarejestrowali się w spisie wyborców za granicą	pełnoletni obywatele, wyborcy posiadający węgierski adres zameldowania (głosują osobiście w zagranicznych placówkach dyplomatycznych) wyborcy nieposiadający węgierskiego adresu zameldowania (głosują korespondencyjnie)
Spis wyborców za granicą	tworzony przed każdymi wyborami na podstawie indywidualnych zgłoszeń wyborców	tworzony przed każdymi wyborami na podstawie indywidualnych zgłoszeń wyborców	osoby posiadające węgierski adres zameldowania: przed każdymi wyborami na podstawie indywidualnych zgłoszeń wyborców osoby nieposiadające węgierskiego adresu zameldowania: rejestracja na stronie internetowej Narodowego Biura Wyborczego; rejestracja jest aktualizowana co 10 lat
Obwody głosowania za granicą	tworzone przed każdymi wyborami	tworzone przed każdymi wyborami	tworzone przed każdymi wyborami
Agregacja głosów oddanych za granicą	odrębny okręg wyborczy Litwini Świata	głosy doliczane do okręgu wyborczego Warszawa I	osoby posiadające węgierski adres zameldowania oddają głos na listę krajową oraz w jednomandatowym okręgu wyborczym tożsamym z adresem zameldowania na Węgrzech osoby nieposiadające węgierskiego adresu zameldowania oddają głos na listę krajową

^a obowiązywał w wyborach w latach 2011, 2015, 2020.

Źródło: opracowanie własne autorów.

Na tle innych państw, w których nierzadko istnieją poważne ograniczenia w realizacji praw wyborczych obywateli przebywających za granicą w postaci utraty praw wyborczych po określonym czasie przebywania za granicą, obowiązujące rozwiązania we wszystkich trzech przypadkach należy ocenić w tym aspekcie pozytywnie. Jednocześnie jednak należy wskazać na rozwiązania, które można określić jako ograniczające dla wyborcy głosującego za granicą, wśród których należy wymienić: obowiązek rejestracji przed każdymi wyborami (istniejący w Polsce, na Litwie i na Węgrzech dla osób posiadających węgierski adres zameldowania) oraz osobisty tryb głosowania (obowiązujący w Polsce z wyjątkiem wyborów lat 2011, 2015 i 2020 oraz na Węgrzech w przypadku osób posiadających węgierski adres zameldowania). Dla wyborców za granicą, mieszkających nierzadko daleko od zorganizowanych punktów wyborczych, stanowi to realne utrudnienie w realizacji swoich praw wyborczych. Dodatkowym elementem, który należy ocenić negatywnie w kontekście równości praw wyborczych, jest podział wyborców w prawie węgierskim na dwie grupy na podstawie posiadania lub nie adresu zameldowania na terenie kraju i obowiązujące w związku z tym różne zakresy praw wyborczych i różne tryby głosowania. Emigranci, którzy zazwyczaj mają adres zameldowania, muszą każdorazowo przed wyborami rejestrować się do spisu wyborców i mogą głosować jedynie osobiście w punktach wyborczych organizowanych w placówkach dyplomatycznych.

Warto także zwrócić uwagę na zróżnicowany wpływ głosów oddanych za granicą na ogólne wyniki wyborów, co związane jest z przyjętymi rozwiązaniami agregacji tych głosów. W przypadku Polski wpływ diaspory na wyniki wyborów jest symboliczny, gdyż głosy oddane za granicą są doliczane do jednego z kilkudziesięciu okręgów wyborczych (Warszawa I). Na Węgrzech ten wpływ jest zróżnicowany ze względu na wspomniany podział wyborców za granicą na dwie grupy. Dane wskazują, że głosy wyborców mających adres zameldowania to niecały procent wszystkich głosów, za to poparcie wyborców należących do drugiej grupy (do której zaliczają się przedstawiciele mniejszości w krajach ościennych) okazało się decydujące w zdobyciu przez rządzącą koalicję większości konstytucyjnej. Z kolei rozwiązanie przyjęte na Litwie wydaje się najbardziej przyjazne wyborcom zamieszkałym za granicą, na co wskazuje znaczący wzrost zarejestrowanych wyborców i oddanych głosów w wyborach parlamentarnych w 2020 roku, kiedy utworzono dodatkowy okręg wyborczy dedykowany wyłącznie wyborcom głosującym poza krajem. Litwini za granicą mogą wybrać swoich przedstawicieli do litewskiego parlamentu, co oznacza posiadanie realnej reprezentacji w najważniejszej instytucji władzy ustawodawczej.

Źródła

Blaskó Zs., Gödri I. (2014). Kivándorlás Magyarországról: Szelekció És Célország-Választás Az „Új Migránsok” Körében [Emigracja z Węgier: wybór i cel podróży „nowych migrantów”]. *Demográfia* 4 (57), 271–307.

Csete Ö., Papp A. Z., Setényi J. (2010). *Kárpát-medencei magyar oktatás az ezredfordulón* [Szkolnictwo węgierskie w Kotlinie Karpackiej na przełomie tysiącleci], w: B. Bitskey (red.), *Határon túli magyarság a 21 században* [Węgrzy żyjący za granicą w XXI wieku]. Budapest: Köztársasági Elnöki Hivatal, 44-55.

Dapkutė D., Celešiūtė I., Jovaišienė D., Kuzmickaitė D., Saldukas L., Ūsaitė K. (2012). *Lietuviai pasaulyje. Tautinio identiteto išsaugojimas emigracijoje* [Litwini na świecie. Zachowanie tożsamości narodowej na emigracji]. Klaipėda.

EMN (2020). European Migration Network, <https://123.emn.lt/en/#emigration> [dostęp: 15.07.2021]

Ferguson, J. E., Salominaite, E., Boersma, K. (2016). Past, present and future: how the Lithuanian Diaspora in the Netherlands accumulates human capital from social capital. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42(13), 2205–2225, <https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1164590>

Grabowska-Lusińska I., Okólski M. (2009). *Emigracja ostatnia?* Warszawa: Scholar.

Grzymała-Kazłowska, A., Grzymała-Moszczyńska, H. (2014). The anguish of repatriation: Immigration to Poland and integration of Polish descendants from Kazakhstan. *East European Politics and Societies and Cultures* 28(3), 593–613. <https://doi.org/10.1177/0888325414532494>

GUS (2020). *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2019*, online: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-czasowej-emigracji-z-polski-w-latach-2004-2019,2,13.html>

Hablicsek L., Tóth Pál P., Veres V. (2005). *A Kárpát-medencei magyarság demográfiai helyzete és előreszámlálása, 1991-2021. Kutatási jelentés* [Sytuacja demograficzna i prognozy dotyczące Węgrów w Kotlinie Karpackiej 1991-2021. Raport z badań]. KSH, Népeségstudományi Kutatóintézet, Budapest.

Héjj D. (2018). Węgierska diaspora i polityka narodowościowa jako element rywalizacji politycznej na Węgrzech, w: H. Chałupczak, M. Lesińska, E. Pogorzała, T. Browarek (red.), *Polityka migracyjna w obliczu współczesnych wyzwań*. Lublin: Wydawnictwo UMCS, 229-248.

Lesińska M. (2014). *Udział obywateli przebywających za granicą w wyborach krajowych. Analiza rozwiązań prawnych i organizacji wyborów w Polsce na tle innych krajów*, CMR Working Paper nr 78 (136). Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami UW

Lesińska M. (2019). *Nielatwe związki – relacje polityczne między państwem pochodzenia a diasporą. Polska i polska diaspora w okresie przełomu 1989 roku i później*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

LSD (2014). Lietuvos statistikos departamentas. *Lietuviai pasaulyje* [Litwini na świecie], https://osp.stat.gov.lt/documents/10180/1704467/15_Lietuviai_pasaulyje.pdf [dostęp 15.07.2021]

MSZ (2015). *Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015–2020*, https://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/polityka_zagraniczna/polonia/rzadowy_program_wspolp_racy_z_polonia/ [dostęp 21.05.2021]

NSP (2011). Narodowy Spis Powszechny. *Struktura narodowo-etniczna, językowa i wyznaniowa ludności Polski*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2011/nsp-2011-wyniki/struktura-narodowo-etniczna-jezykowa-i-wyznaniowa-ludnosci-polski-nsp-2011,22,1.html> [dostęp: 04.07.2021]

Papp A. Z. (2010). A nyugati magyar diaszpóra és szervezeti élete néhány demográfiai, társadalmi jellemzője [Niektóre cechy demograficzne i społeczne diaspory zachodnio-węgierskiej i jej życia organizacyjnego]. *Kisebbségkutatás* 19(4), 621-638.

Tarka K. (2014). Lithuanians in the Third Republic of Poland. *Przegląd Zachodni* nr 2, 77-92.