

Aleksandra Lipień*

WERYFIKACJA WAŻNOŚCI WYBORÓW A MIĘDZYNARODOWE STANDARDY WYBORCZE – KAZUS BRYTYJSKI

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza weryfikacji ważności wyborów w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Wybór tego państwa nie jest przypadkowy. Jest to bowiem pierwsze państwo, w którym pojawiła się sądowa kontrola wyborów, a przepisy wprowadzone w XIX w. w niezmiennym niemal brzmieniu obowiązują do dnia dzisiejszego. Główna teza artykułu jest taka, że obowiązujące w Zjednoczonym Królestwie przepisy dotyczące stwierdzania ważności wyborów są niezgodne ze standardami międzynarodowymi. W celu weryfikacji tej tezy podjęto próbę wskazania słabych punktów obecnie obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących weryfikacji ważności wyborów. Praca powstała na podstawie analizy brytyjskiej literatury naukowej oraz raportów Brytyjskich Komisji Prawnych, Komisji Wyborczej i organizacji międzynarodowych.

Słowa kluczowe: weryfikacja ważności wyborów, Sąd Wyborczy, petycja wyborcza, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

Wstęp

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej jest pierwszym na świecie krajem, który wprowadził sądową kontrolę ważności wyborów¹. Jest to również państwo, w którym przepisy związane z weryfikacją ważności wyborów pozostały niemal niezmienione od XIX w.² W niniejszym artykule postawiono tezę, że brytyjskie przepisy

* Uniwersytet Jagielloński, e-mail: aleksandra.lipien@doctoral.uj.edu.pl, ORCID: 0000-0002-3922-1914.

¹ Ł. Buczkowski, *Stwierdzanie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich w polskim prawie konstytucyjnym*, Przemyśl–Rzeszów 2010, s. 30.

² C. Morris, S. Wilks-Heeg, „*Reports of My Death Have Been Greatly Exaggerated*”: *The Continuing Role and Relevance of Election Petitions in Challenging Election Results in the UK*, „*Election Law Journal*”, 2018, vol. 17, no. 4, s. 2.

wyborcze odnoszące się do petycji wyborczych są niezgodne z międzynarodowymi standardami. W momencie ich uchwalania nie istniały bowiem międzynarodowe standardy rozwinięte przez Międzynarodowy Instytut na Rzecz Demokracji i Wspierania Wyborów (IDEA), Komisję Wenecką Rady Europy, a także Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie³. Nie było również innych wyzwań, które stawia prawo wyborczemu nieustający rozwój technologii. Z uwagi na zakres, jaki może mieć niniejsze opracowanie, jego celem będzie wskazanie jedynie niektórych, podstawowych słabych punktów obecnie obowiązujących przepisów związanych z weryfikacją ważności wyborów, które wymagają zmiany przez brytyjskiego ustawodawcę. Praca jest wynikiem analizy zarówno literatury naukowej, ustaw oraz raportów Komisji Wyborczej, Brytyjskich Komisji Prawnych, a także organizacji międzynarodowych.

Rys historyczny

Na przestrzeni wieków skargi na wyniki wyborów do parlamentu Zjednoczonego Królestwa przybierały różne formy – bezpośredniego odwołania do monarchy, petycji do różnego rodzaju sądów, wysłuchania przed parlamentem lub jego komisjami⁴. Pierwsza indywidualna petycja wyborcza, która została odnotowana, pochodzi z 1318 r., kiedy to Matthew de Cranton złożył ją przed królem Edwardem II i jego radą⁵. Od 1604 r. prawo do rozstrzygania kwestii dotyczących spornych wyborów spoczywało na parlamencie⁶. Do epoki elżbietańskiej petycje wyborcze nie były jednak powszechnie składane. Sytuacja ta uległa zmianie w związku ze wzrostem ilości gmin, które mogły wybierać swoich członków do parlamentu, a także ze wzrostem prestiżu bycia jego członkiem. Zmiany te sprawiły, że wyniki wyborów zaczęto coraz częściej kwestionować, a przebieg walki o mandat stawał się coraz bardziej skorumpowany⁷. Z czasem zaczęto również odnosić się krytycznie do samego modelu parlamentarnej kontroli ze względu na to, że Izba sama dokonywała weryfikacji legalności mandantów swych członków⁸.

³ The Electoral Commission, *Challenging elections in the UK*, 2012, s. 6.

⁴ C. Morris, *Parliamentary Elections, Representation and the Law*, Oxford and Portland, Oregon 2012, s. 69.

⁵ C. Morris, S. Wilks-Heeg, *op. cit.*, s. 3.

⁶ A.W. Bradley, K.D. Ewing, C.J.S. Knight, *Constitutional & Administrative Law*, Harlow 2015, s. 163.

⁷ C. Morris, *Parliamentary...*, s. 69–70.

⁸ Ł. Buczkowski, *op. cit.*, s. 29–30.

Kluczowe w zmniejszeniu korupcyjnych praktyk było wprowadzenie przede wszystkim trzech ustaw – ustawy *The Election Petitions and Corrupt Practices Act* z 1868 r., ustawy *The Ballot Act* z 1872 r., a także ustawy *The Corrupt and Illegal Practices Act* z 1883 r.⁹ Ustawa *The Ballot Act* wprowadziła tajne głosowanie, które ograniczyło możliwość przekupstwa i zastraszania wyborców, z kolei ustawa z 1883 r. wprowadziła m.in. limity wydatków, które można było przeznaczyć na kampanię wyborczą. Na mocy pierwszej z wymienionych ustaw przeniesiono kompetencję do rozpatrywania petycji wyborczych z Izby Gmin na sądy¹⁰. Zjednoczone Królestwo stało się jednocześnie pierwszym krajem na świecie, który wprowadził sądową kontrolę wyborów. Obecnie kompetencje w zakresie weryfikacji ważności wyborów w Zjednoczonym Królestwie dzielone są na Izbę Gmin oraz Sąd Wyborczy (*The Election Court*)¹¹. Sąd ten, składający się z dwóch sędziów (w przypadku wyborów parlamentarnych), rozpatruje protesty. Wydane przez Sąd Wyborczy orzeczenie ma charakter opinii, która jest ostateczna i nie może być kwestionowana przez Izbę Gmin, do której jest przekazywana¹². Ostatecznie stwierdzenia ważności wyborów dokonuje Izba, natomiast jej kompetencja ma charakter teoretyczny. Jak zauważa Ł. Buczkowski, przy ocenie poprawności przeprowadzenia wyborów jest ona zobowiązana do kierowania się normami prawa, które określają warunki skutecznego objęcia mandatu, a także przyjęte metody ich kontroli. Nie bez znaczenia jest również podział kompetencji w zakresie weryfikacji ważności wyborów na Sąd Wyborczy i Izbę Gmin. Sądowa kontrola zapewnia bezstronność, kontrydiktoryjność i jawność postępowania, które trudno byłoby osiągnąć w toku weryfikacji wyborów prowadzonej w Izbie Gmin¹³.

Przepisy wprowadzone w epoce wiktoriańskiej pozostają w niemal pierwotnej wersji. W XX w. temat petycji wyborczych był podejmowany głównie przez historyków, a nie badaczy prawa. Wśród prawników, a także polityków występowało przekonanie, że petycje wyborcze są zbędne, a przepisy wprowadzone w XIX w. pozwoliły na znaczne

⁹ D. Butler, *Elections: Legislation and Litigation* [w:] *The Law, Politics, and the Constitution. Essays in Honour of Geoffrey Marshall*, eds D. Butler, V. Bogdanor, R. Summers, Oxford 1999, s. 173.

¹⁰ D. Butler, *op. cit.*, s. 173; K. Rix, 'The Elimination of Corrupt Practices in British Elections'? *Reassessing the Impact of the 1883 Corrupt Practices Act*, "English Historical Review", 2008, vol. CXXIII, no. 500, s. 65.

¹¹ Ł. Buczkowski, *op. cit.*, s. 30.

¹² K. Urbaniak, *Prawo wyborcze do parlamentu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej* [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006, s. 58; C. Morris, *Parliamentary...*, s. 88–89.

¹³ Ł. Buczkowski, *op. cit.*, s. 30.

zmniejszenie praktyk korupcyjnych, a nawet ich wykorzenienie. W literaturze z XX w. można dostrzec nadmierne skupianie uwagi na niewielkich liczbach składanych petycji wyborczych, których – jak się wydaje – nieznaczną liczbą miała świadczyć o uczciwości wyborów. Co ciekawe, przekonanie o uczciwości wyborów w Zjednoczonym Królestwie panowało pomimo, że w żaden sposób nie zbierano danych odnośnie do składanych petycji w XX w. – zarówno co do częstotliwości ich występowania, treści, a także wyniku ich rozpatrzenia¹⁴.

Wzrost zainteresowania tematem petycji wyborczych związany był z dwoma wydarzeniami. Pierwszym z nich były wybory lokalne z 2004 r., które zostały unieważnione przez Sąd Wyborczy w dwóch okręgach – Aston i Bordesley Green w wyniku rozpatrzonych przez Sąd petycji wyborczych. Podczas wyborów dopuszczono się fałszowania kart wyborczych na dużą skalę, zastraszania i przekupstwa listonoszy, a także kradzieży pakietów wyborczych przeznaczonych do głosowania za pośrednictwem poczty. Powodem nadużyć i przestępstw wyborczych było rozszerzenie prawa do głosowania korespondencyjnego na wszystkich wyborców, które nastąpiło ustawą *The Representation of the People Act* z 2000 r., a któremu nie towarzyszyła nowelizacja innych przepisów¹⁵.

Drugim, kluczowym wydarzeniem były wybory do Izby Gmin w 2010 r. Po tych wyborach kandydat Liberalnych Demokratów, Robert Watkins, złożył petycję wyborczą przeciwko swojemu kontrkandydatowi Philipowi Woolasowi, kandydatowi z Partii Pracy. Watkins zarzucił Woolasowi naruszenie sekcji 106 (1) ustawy *The Representation of the People Act* z 1983 r., która odnosi się do składania fałszywych stwierdzeń o kandydatach w wyborach i stanowi nielegalną praktykę wyborczą¹⁶. Woolas miał opublikować fałszywe oświadczenia na temat Watkinsa w trakcie trwania kampanii wyborczej, które miały wpływ na postrzeganie zarówno jego osobistego charakteru, jak i zachowania w oczach wyborców. Sąd Wyborczy uwzględnił petycję Watkinsa w zakresie trzech fałszywych oświadczeń na jego temat, unieważnił wybór Woolasa oraz zdyskwalifikował go z ubiegania się o mandat do Izby Gmin na trzy lata. Woolas zwrócił się o sądową kontrolę do Wysokiego Sądu. Decyzja Sądu Wyborczego została utrzymana (poza jednym stwierdzeniem) i wybór Woolasa został unieważniony¹⁷.

¹⁴ C. Morris, S. Wilks-Heeg, *op. cit.*, s. 1–2.

¹⁵ J. Stewart, *A Banana Republic? The Investigation into Electoral Fraud by the Birmingham Election Court*, „Parliamentary Affairs”, 2006, vol. 59, no. 4, s. 654–662.

¹⁶ C. Morris, *From ‘arms. malice, and menacing’ to the courts: disputed elections and the reform of the elections petitions system*, „Legal Studies”, 2012, vol. 32, no. 2, s. 226.

¹⁷ *Ibidem*.

Powyżej wskazane kazusy podały w wątpliwość dotychczasowe twierdzenie, że wybory w Zjednoczonym Królestwie są wolne od nadużyć, choć do dnia dzisiejszego dokładne zbadanie uczciwości wcześniej przeprowadzanych wyborów utrudnia brak danych na temat składanych petycji wyborczych. Wybory te uwidoczniły potrzebę zmiany obowiązujących przepisów w zakresie weryfikacji ważności wyborów, którą Wielka Brytania planuje od dłuższego czasu.

Międzynarodowe standardy wyborcze

Na przestrzeni lat organizacje międzynarodowe wypracowały standardy, które stanowią warunki dla integralności i uczciwości wyborów. Z dokumentów tych organizacji można wyprowadzić przejrzysty oraz spójny zestaw wskazówek, w jaki sposób wybory powinny być przeprowadzane¹⁸. Dla potrzeb niniejszego artykułu zostaną przedstawione tylko niektóre z nich.

Komisja Wenecka Rady Europy w 2002 r. przyjęła *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych*, w którym zawarto między innymi zasadę, że organem odwoławczym w sprawach wyborów powinna być komisja wyborcza lub sąd. Rozpatrzenie ostatecznego odwołania powinno być jednak w kompetencji sądu. Co więcej, jak zaznaczono w kodeksie, procedura składania skarg powinna być prosta i wolna od formalizmu, w szczególności w zakresie dopuszczalności odwołania¹⁹. W innym dokumencie, raporcie Komisji Weneckiej na temat rozstrzygania sporów wyborczych z dnia 8 października 2020 r., podkreślono, że kandydaci w wyborach, wyborcy oraz partie polityczne powinni mieć prawo do złożenia skarg i odwołań. W raporcie wyjaśniającym *Kodeksu dobrej praktyki w sprawach wyborczych* podkreślono również, że możliwość złożenia takich odwołań powinna być zapewniona jak najszerszemu kręgowi podmiotów²⁰. Co więcej, zgodnie z raportem z dnia 8 października 2020 r. składający skargę/odwołanie powinni mieć możliwość ich swobodnego przedstawiania bez korzystania z pomocy prawnej²¹.

Z kolei zgodnie ze standardami wprowadzonymi przez OSCE skargi powinny być wolne od zbędnych przeszkód, zwłaszcza w zakresie wnie-

¹⁸ S. Wilks-Heeg, *Purity of Elections in the UK. Causes for Concern. A report commissioned by The Joseph Rowntree Reform Trust Ltd.*, York 2008, s. 19.

¹⁹ *Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych*, s. 15, Komisja Wenecka, <https://www.venice.coe.int> (28.12.2021).

²⁰ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *European Commission For Democracy Through Law*, Strasbourg 2020, s. 18.

²¹ *Ibidem*, s. 29–30.

sienia skargi do sądu. Zaleca się, aby cała procedura była wolna od opłat dla wnoszącego skargę, natomiast w przypadku, gdy takich kosztów nie da się uniknąć, powinny one być jak najniższe. Prawo powinno również określać w sposób klarowny całą procedurę odwoławczą, która powinna być hierarchiczna²². Dodatkowo OSCE wskazało, że prawo wyborcze powinno określać przesłanki, na podstawie których skargi i odwołania są dopuszczalne. Podstawy skarg powinny być również wyraźnie określone w prawie, tak aby sądy (organy wyborcze) nie były obciążone wpływaniem do nich bezpodstawnych skarg. Procedura składania skarg powinna być dla wszystkich zrozumiała i przejrzysta²³.

Przykładowe brytyjskie regulacje prawne wymagające zmiany

Petycja wyborcza jest jedynym możliwym środkiem, za pośrednictwem którego można zakwestionować wynik wyborów do Izby Gmin. Może być ona złożona jedynie we wskazanych prawem przypadkach²⁴. Podstawy jej złożenia zawarte są w różnych sekcjach ustawy *The Representation of the People Act* z 1983 r., ale jak wskazała w 2012 r. brytyjska Komisja Wyborcza, można je również wyprowadzić aż z trzynastu głównych lub drugorzędnych ustaw, a także z orzecznictwa²⁵. W doktrynie formułuje się trzy ogólne podstawy, które umożliwiają zakwestionowanie wyników wyborów. Są to:

1. wątpliwości co do kwalifikowalności kandydata do ubiegania się o mandat;
2. zarzuty związane z korupcją wyborczą, nielegalnymi praktykami, które miały miejsce w trakcie trwania kampanii wyborczej;
3. administracyjne nieprawidłowości, które pojawiły się podczas głosowania lub liczenia głosów²⁶.

Podstawy te nie są jednak tak oczywiste, gdy czyta się samą ustawę *The Representation of the People Act* z 1983 r. Dla zobrazowania problemu warto zacytować sekcję 120 wspomnianej ustawy, która jest jednym z przepisów regulujących podstawy złożenia petycji po wyborach do Izby Gmin: *No parliamentary election and no return to Parliament shall be questioned except by a petition complaining of an undue elec-*

²² OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System*, Warszawa 2000, s. 10–11.

²³ *Ibidem*, s. 13–14.

²⁴ C. Morris, *Parliamentary...*, s. 87.

²⁵ C. Morris, S. Wilks-Heeg, *op. cit.*, s. 4–5.

²⁶ C. Morris, *Parliamentary...*, s. 88.

tion or undue return („a parliamentary election petition”) presented in accordance with this Part of this Act²⁷. W zacytowanym przepisie niezrozumiałe są dwa wyrażenia: *undue election* oraz *undue return*. Nie są one bowiem w żaden sposób zdefiniowane w ustawie. Definicję tych wyrażeń można znaleźć dopiero w orzeczeniu w sprawie *Charles Edward Irwin and Another v William Mure* z 1874 r., w którym zdefiniowano wyrażenie ‘*undue election*’ jako wadę w samym procesie wyborczym, a ‘*undue return*’ jako błąd w wyniku²⁸, o czym obywatel chcący złożyć petycję zazwyczaj nie wie.

Innym przykładem niejasnego przepisu, związanego w pewien sposób z podstawami złożenia petycji, może być sekcja 159(1) ustawy *The Representation of the People Act* z 1983 r. Zgodnie z tym przepisem jeśli kandydat, który uzyskał mandat, zostanie przez Sąd Wyborczy uznany za winnego korupcyjnej lub nielegalnej praktyki ze względu na działanie własne lub swoich agentów, jego wybór zostanie uznany za nieważny²⁹. Wymienione w sekcji 159 ustawy pojęcia korupcyjne i nielegalne praktyki nie są tożsame. Do głównych różnic zaliczyć należy czas trwania zakazu co do ubiegania się o mandat w przypadku uznania za winnego, a także różnice w sankcjach, jeśli następuje ściganie (oskarżenie). Pojęcia praktyki korupcyjne i praktyki nielegalne nie zostały zdefiniowane w ustawie *The Representation of the People Act* z 1983 r. Przykłady tych praktyk można wyprowadzić z różnych przepisów powyższej ustawy, a także z innych ustaw³⁰.

Niejasność przepisów dotyczących podstaw dla złożenia petycji, rozproszenie ich po różnych ustawach, konieczność szukania definicji pojęć w orzecznictwie powoduje, że wyborca (kandydat), który chciałby złożyć petycję wyborczą, zazwyczaj zmuszony jest do skorzystania z pomocy prawnika³¹, co wiąże się z kosztami. Co więcej, jak zauważa D. Butler, w XIX w. było wielu prawników specjalizujących się w prawie wyborczym. Obecnie tylko garstkę prawników można uznać za znawców tematu, w szczególności w zakresie weryfikacji ważności wyborów³².

Kolejną kwestią wartą uwagi jest krąg podmiotów, które mogą wnieść petycję wyborczą. Obecnie zgodnie z sekcją 121 ustawy *The Representation of the People Act* z 1983 r. złożyć petycję wyborczą może jedynie zarejestrowany w okręgu wyborca oraz zarejestrowany w okręgu

²⁷ Ustawa *The Representation of the People Act* z 1983 r., sekcja 120.

²⁸ The Electoral Commission, *op. cit.*, s. 17, 79.

²⁹ T. Tabori, *A Practical Guide to Election Law*, Minehead 2020, s. 210.

³⁰ *Ibidem*, s. 210–213.

³¹ The Electoral Commission, *op. cit.*, s. 18.

³² D. Butler, *op. cit.*, s. 173.

kandydat w wyborach. Pozwanym z kolei jest parlamentarzysta, którego wybór się kwestionuje, lub przewodniczący komisji wyborczej w okręgu (*returning officer*) odpowiadający za prawidłowość przebiegu wyborów³³. W ocenie zarówno Komisji Wyborczej, Komisji Prawnej Anglii i Walii oraz Komisji Prawnej Szkocji, a także niektórych badaczy tematu, krąg podmiotów, które mogą ją złożyć, powinien być szerszy.

Po pierwsze, sygnalizuje się, że uprawnionym do złożenia petycji wyborczej powinien być przewodniczący komisji wyborczej w okręgu. Podmiot ten ma interes w zagwarantowaniu, że wybory, które przeprowadził, przebiegły zgodnie z prawem³⁴. Dla przykładu przewodniczący komisji wyborczej w okręgu może mieć wiadomości co do ewentualnych błędów mogących wpłynąć na wynik wyborów³⁵. Dodatkowo nie może on odmówić kandydatury w wyborach osobie, co do której uważa, że nie ma biernego prawa wyborczego. Zakwestionowanie wyboru takiego kandydata może nastąpić jedynie w drodze petycji³⁶, dlatego tym bardziej uzasadnione wydaje się przyznanie temu podmiotowi prawa do jej złożenia. Brytyjskie Komisje Prawne w raporcie zawierającym rekomendacje co do zmian prawa wyborczego z 2020 r. zawarły propozycję, aby przewodniczącemu komisji wyborczej w okręgu zapewnić możliwość złożenia takiej petycji³⁷.

Po drugie, Komisja Wyborcza oraz niektórzy przedstawiciele nauki prawa proponowali również, aby petycje wyborcze składane były przez partie polityczne. W praktyce bowiem to partie, a nie kandydaci składają je, ponieważ to one zapewniają swojemu kandydatowi pomoc prawną, a także często pokrywają koszty związane z wniesieniem i rozpatrzeniem petycji wyborczej. Podobnie proponowano, aby petycje wyborcze mogła składać też Komisja Wyborcza³⁸.

Wniesienie petycji wyborczej nie jest również wolne od opłat, co stanowi istotną barierę dla osób chcących zakwestionować wynik wyborów. Za złożenie petycji wyborca lub kandydat musi uiścić opłatę w wysokości 569 funtów, a także 100 funtów za złożenie wniosku o zabezpieczenie kosztów³⁹. Zgodnie z sekcją 136(2)(a) ustawy *The Repre-*

³³ K. Urbaniak, *op. cit.*, s. 58.

³⁴ Law Commission of England and Wales, Scottish Law Commission, *Electoral Law. A joint final report*, 2020, s. 173.

³⁵ *Securing the ballot. Report of Sir Eric Pickles' review into electoral fraud*, 2016, s. 33–34, Rząd Zjednoczonego Królestwa, <https://www.gov.uk> (28.12.2021).

³⁶ C. Morris, S. Wilks-Heeg, *op. cit.*, s. 5.

³⁷ Law Commission of England and Wales, Scottish Law Commission, *op. cit.*, s. 173.

³⁸ The Electoral Commission, *op. cit.*, s. 15–16; J. Stewart, *op. cit.*, s. 666.

³⁹ *Challenge an elections result*, Rząd Zjednoczonego Królestwa, <https://www.gov.uk> (28.12.2021).

sensation of the People Act z 1983 r. wyborcę (kandydata) zobowiązuje się do poniesienia kosztów zabezpieczenia, których wysokość nie może przekroczyć 5000 funtów w przypadku wyborów parlamentarnych⁴⁰. Opłata pobierana za złożenie petycji wyborczej pozwala na pokrycie kosztów jej wydania. Z kolei zabezpieczenie kosztów obejmuje kwotę, którą sąd może nakazać zapłacić składającemu petycję w późniejszym terminie, a którą osoba ta zazwyczaj odzyskuje w przypadku wygrania sprawy. Opłaty te mają zapewnić, że skarżący ma rzeczywiste powody do jej złożenia⁴¹. Nadmienić jednak trzeba, że powyżej wspomniane koszty wzrastają, gdy dochodzi do procesu⁴².

Wysokie koszty wiążące się z całym postępowaniem mogą odstraszać wyborców (kandydatów) i być powodem, dla których petycje wyborcze nie były i nie są składane zbyt często. Problem ten dostrzegany był już w XIX i XX w.⁴³ Nie podjęto jednak wtedy kroków, aby zmienić przepisy i zmniejszyć wysokość opłat lub pozbyć się ich całkowicie. Zbyt wysokie koszty zostały również dostrzeżone we wniosku o wszczęcie procedury monitorowania w celu zbadania fałszerstw wyborczych w Zjednoczonym Królestwie przygotowanym dla Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w 2008 r.⁴⁴ Zaznaczyć warto, że osoba składająca petycję może ubiegać się o zmniejszenie kosztów lub o pomoc prawną, jednak mimo to najczęściej kwota zabezpieczenia jest pobierana w maksymalnej wysokości – 5000 funtów⁴⁵. Wspomnieć również należy, że Sąd Wyborczy zajmie się rozpatrywaniem petycji jedynie wtedy, gdy opłaty zostaną uiszczone. Może zatem dojść i dochodziło już w praktyce do kuriozalnych sytuacji, w których sąd nie zebrał się, pomimo że widoczne były nadużycia, tylko dlatego, że skarżący nie uiszczył wymaganych opłat⁴⁶. Dla przykładu sytuacja taka miała miejsce w 2005 r. Kandydatowi w wyborach parlamentarnych, który złożył petycję, odmówiono pomocy prawnej i z tego powodu musiała ona zostać wycofana⁴⁷.

Postępowanie związane z rozpatrywaniem petycji wyborczych powoduje również koszty po stronie posła, który broni swojego mandatu,

⁴⁰ *The Representation of the People Act* z 1983 r., sekcja 136(2)(a).

⁴¹ *Securing the ballot. Report of Sir Eric Pickles' review into electoral fraud*, August 2016, s. 36, Rząd Zjednoczonego Królestwa, <https://www.gov.uk> (28.12.2021).

⁴² The Electoral Commission, *op. cit.*, s. 29.

⁴³ C. Morris, *Parliamentary...*, s. 97.

⁴⁴ H. Daubler-Gmelin, U. Gacek, *Application to initiate a monitoring procedure to investigate electoral fraud in the United Kingdom. Opinion for the Bureau of the Assembly*, 2008, s. 12.

⁴⁵ The Electoral Commission, *op. cit.*, s. 28.

⁴⁶ J. Stewart, *op. cit.*, s. 666; C. Morris, *Parliamentary...*, s. 98.

⁴⁷ C. Morris, *Parliamentary...*, s. 98.

a także po stronie przewodniczącego komisji wyborczej w okręgu. Dla przykładu w sprawie *Pilling and others* koszt związany z postępowaniem po stronie pozwanego wyniósł 55 000 funtów. Koszty, które ponosi *returning officer*, sięgają często ponad 100 000 funtów. W przypadku przewodniczącego komisji wyborczej w okręgu część kosztów może być jednak zwrócona z ubezpieczenia. Większy problem ma pozwany poseł, rzadko bowiem może on liczyć na pomoc finansową własnej partii w tym zakresie⁴⁸.

Zauważyć również należy, że postępowanie przed Sądem Wyborczym toczy się w jednej instancji, zatem niezadowolonemu z decyzji tego sądu wyborcy (kandydatowi) nie przysługuje zażalenie⁴⁹. We wspomnianej jednak sprawie z 2010 r. *Watkins vs. Woolas*, po rozpatrzeniu petycji przez sąd wyborczy, P. Woolas zwrócił się do Wysokiego Sądu o przeprowadzenie kontroli sądowej (*judicial review*) od orzeczenia parlamentarnego Sądu Wyborczego, domagając się jego uchylenia. W opinii P. Woolasa Sąd Wyborczy niewłaściwie zinterpretował oraz zastosował sekcję 106 ustawy *The Representation of the People Act* z 1983 r. Orzeczenie sądu w jego ocenie było również niezgodne z prawem do wolności wypowiedzi zawartym w art. 10 *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*⁵⁰. Zanim Wysoki Sąd podjął się kontroli sądowej, musiał ustalić, czy ma do niej kompetencję. Pomimo iż na przestrzeni lat w Zjednoczonym Królestwie rozpatrzonych zostało wiele petycji, to jednak w żadnym wyroku nie podjęto próby wprowadzenia rewizji sądowej od orzeczenia parlamentarnego Sądu Wyborczego⁵¹. Sąd jednak uznał się właściwy do przeprowadzenia kontroli sądowej i dokonał jej. Należy wszakże podkreślić, że przyjęta kontrola sądowa nie stanowi odwołania od decyzji Sądu Wyborczego. Ubiegać się o kontrolę sądową można bowiem jedynie wówczas, gdy nastąpi błąd co do prawa lub procesu, w którym podjęto decyzję⁵².

Zakończenie

Zjednoczone Królestwo jest pierwszym państwem na świecie, w którym wprowadzono model sądowej kontroli wyborów. Mimo to wydaje się, że w żadnym innym kraju przepisy dotyczące weryfikacji

⁴⁸ The Electoral Commission, *op. cit.*, s. 33–34.

⁴⁹ T. Wiecech, *System konstytucyjny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2019, s. 82.

⁵⁰ *R (Woolas) v Parliamentary Election Court* [EWHC] 3169 (Admin).

⁵¹ C. Morris, *Parliamentary...*, s. 90.

⁵² The Electoral Commission, *op. cit.*, s. 50.

ważności wyborów nie są tak niedostosowane do współczesnych realiów wyborczych, niejasne i skomplikowane. Jeszcze raz należy podkreślić, za przyjętą tezę, że omówione przepisy nie spełniają podstawowych międzynarodowych standardów ugruntowanych przez organizacje międzynarodowe i wymagają zmian, które bardzo możliwe, że w najbliższym czasie zostaną wprowadzone.

Po pierwsze, zmiany wymagają niezrozumiałe przepisy dotyczące podstaw złożenia petycji, które wręcz mogą uniemożliwiać wielu wyborcom (kandydatom) ich złożenie. Powinny one być przejrzyste, tak aby składający petycję nie musiał zwracać się o pomoc prawną, by dowiedzieć się, czy w jego sytuacji uzasadnione będzie jej złożenie. Po drugie, w przypadku Zjednoczonego Królestwa wydaje się, że wskazane jest w szczególności umożliwienie składania petycji wyborczych przewodniczącym komisji wyborczych w okręgu.

Istotnym ograniczeniem dla składających petycję są również koszty związane z wniesieniem petycji, jak i koszty zabezpieczające, które powinny być, jak wskazują standardy międzynarodowe, albo zlikwidowane, albo zminimalizowane. Ustawodawca brytyjski powinien również stworzyć możliwość odwołania się od decyzji sądu wyborczego. Zauważyć bowiem należy, że kontrola sądowa jest dopuszczalna, ale na ograniczonych zasadach. Dodatkowo należy podejrzewać, że mało który wyborca o tym wie, co powoduje niejasność, czy ewentualne odwołanie się od decyzji sądu wyborczego przysługuje składającemu petycję czy też nie.

Bibliografia

- Bradley A.W., Ewing K.D., Knight C.J.S., *Constitutional & Administrative Law*, Harlow 2015.
- Buczkowski Ł., *Stwierdzanie ważności wyborów parlamentarnych i prezydenckich w polskim prawie konstytucyjnym*, Przemyśl–Rzeszów 2010.
- Butler D., *Elections: Legislation and Litigation* [w:] *The Law, Politics, and the Constitution. Essays in Honour of Geoffrey Marshall*, eds D. Butler, V. Bogdanor, R. Summers, Oxford 1999.
- Challenge an elections result*, Rząd Zjednoczonego Królestwa, <https://www.gov.uk> (28.12.2021).
- Daubler-Gmelin H., Gacek U., *Application to initiate a monitoring procedure to investigate electoral fraud in the United Kingdom. Opinion for the Bureau of the Assembly*, 2008.
- European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *European Commission For Democracy Through Law*, Strasbourg 2020.
- Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych*, Komisja Wenecka, <https://www.venice.coe.int> (28.12.2021).

- Law Commission of England and Wales, Scottish Law Commission, *Electoral Law. A joint final report*, 2020.
- Morris C., *From 'arms, malice, and menacing' to the courts: disputed elections and the reform of the elections petitions system*, „Legal Studies”, 2012, vol. 32, no. 2
- Morris C., *Parliamentary Elections, Representation and the Law*, Oxford and Portland, Oregon 2019.
- Morris C., Wilks-Heeg S., „*Reports of My Death Have Been Greatly Exaggerated*”: *The Continuing Role and Relevance of Election Petitions in Challenging Election Results in the UK*, „Election Law Journal”, 2018, vol. 17, no 4.
- Rix R., *'The Elimination of Corrupt Practices in British Elections'? Reassessing the Impact of the 1883 Corrupt Practices Act*, „English Historical Review”, 2008, vol. CXXIII, no. 500.
- R (Woolas) v *Parliamentary Election Court* [EWHC] 3169 (Admin).
- OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System*, Warszawa 2000.
- Securing the ballot. Report of Sir Eric Pickles' review into electoral fraud*, 2016, Rząd Zjednoczonego Królestwa, <https://www.gov.uk> (28.12.2021).
- Stewart J., *A Banana Republic? The Investigation into Electoral Fraud by the Birmingham Election Court*, „Parliamentary Affairs”, 2006, vol. 59, no. 4.
- Tabori T., *A Practical Guide to Election Law*, Minehead 2020.
- The Electoral Commission, *Challenging elections in the UK*, 2012.
- The Representation of the People Act z 1983 r.*
- Urbaniak K., *Prawo wyborcze do parlamentu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej* [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, K. Składowski, Kraków 2006.
- Wiecech T., *System konstytucyjny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2019.
- Wilks-Heeg S., *Purity of Elections in the UK. Causes for Concern. A report commissioned by The Joseph Rowntree Reform Trust Ltd.*, York 2008.

Verification of the validity of elections and international electoral standards – the British case

Abstract

The purpose of the article is to analyze the verification of the validity of elections in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. The choice of this country is not accidental. It is the first country in which judicial review of elections appeared, and the rules introduced in the 19th century remain in force almost unchanged to this day. The main thesis of the article is that the rules in force in the United Kingdom for determining the validity of elections are incompatible with international standards. In order to verify this thesis, an attempt is made to indicate the weaknesses of the current legal solutions for verifying the validity of elections. The paper is based on the analysis of the British scientific literature and reports of the Law Commissions, the Electoral Commission and international organizations.

Keywords: verification of the validity of elections, The Election Court, election petition, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland