

Agnieszka Daniluk

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: adaniluk@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0002-4342-6023

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.02.25

**CENTRALNA KOMISJA WYBORCZA
W STRUKTURZE ADMINISTRACJI WYBORCZEJ GRUZJI****Abstrakt**

Niniejszy tekst został poświęcony wybranym zagadnieniom funkcjonowania Centralnej Komisji Wyborczej (CEC) i próby umieszczenia go w administracji wyborczej Gruzji. Zagadnienie to wydaje się być szczególnie aktualne w kontekście wyborów na Prezydenta Gruzji w 2024 roku, którym towarzyszą ogromne oczekiwania społeczne. Celem artykułu jest omówienie statusu prawnego Centralnej Komisji Wyborczej na podstawie aktu normatywny w postaci Kodeksu wyborczego Gruzji i innych przepisów niższej rangi. Pytanie badawcze, jakie postawiono w niniejszej publikacji, ma na celu odpowiedź na pytanie o miejsce i rolę Centralnej Komisji Wyborczej w administracji wyborczej Gruzji. Problematyka ta nie jest przedmiotem szczególnego zainteresowania przedstawicieli doktryny gruzińskiej. Kodeks wyborczy Gruzji nie doczekał się również komentarza. Fakt omijania tego zagadnienia przez przedstawicieli nauki można potraktować jako obawę przed reperkusjami władzy w odpowiedzi na możliwe krytyczne uwagi. W publikacji zastosowano metodę badawczą polegającą na analizie aktów prawnych, uzyskując odpowiedź na pytanie o rolę i zadania Centralnej Komisji Wyborczej i jej organów w realizacji prawa wyborczego w Gruzji.

Słowa kluczowe: administracja wyborcza, Gruzja, Centralna Komisja Wyborcza

CENTRAL ELECTION COMMISSION WITHIN THE STRUCTURE OF THE ELECTION ADMINISTRATION OF GEORGIA

Abstract

This paper addresses selected legal issues concerning the functioning of the Central Election Commission (CEC) within the framework of Georgia's electoral administration. The topic is particularly pertinent in the light of the upcoming 2024 Georgian presidential elections, which are accompanied by significant public expectations. The purpose of this article is to examine the legal status of the CEC, grounded in the normative framework of the Georgian Election Code and in other subordinate regulations. This issue has not been the subject of any significant scholarly attention within the Georgian legal doctrine, and the Election Code of Georgia has not yet been subject to comprehensive commentary. The avoidance of this topic by legal scholars may be interpreted as a reluctance to engage into potential criticism that could provoke reprisals from the authorities. This study employs a doctrinal legal analysis, focusing on the relevant legislative acts to address the research question concerning the role and functions of the CEC and its organs in the enforcement of electoral law in Georgia.

Key words: electoral administration, Georgia, Central Electoral Commission

1. Miejsce administracji wyborczej Gruzji w modelach administracji wyborczej

Właściwa realizacja procedur wyborczych jest gwarancją funkcjonowania każdego demokratycznego państwa. Z tego też względu na organach tworzących administrację wyborczą ciąży ogromna odpowiedzialność. Prawdopodobnie funkcjonowanie organów wyborczych powinna być przedmiotem zainteresowania opinii publicznej. Pod szczególną obserwacją winny znajdować się państwa, które w swoim doświadczeniu mają praktykę godzącą w realizację prawa wyborczego, a w konsekwencji naruszały w przeszłości zasady prawa wyborczego, których realizacja jest przecież podstawowym kryterium w ocenie stopnia demokratyczności państwa.

Organy, które wypełniają zadania w zakresie realizacji prawa wyborczego określane są w światowej literaturze mianem organów administracji wyborczej (Electoral Management Bodies – EMB)¹. Do zestawu kompetencji tradycyjnie przynależnych

¹ R. Lopez-Pintor, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Bureau for Development Policy United Nations Development Programme, 2000.

do tego typu instytucji zalicza się między innymi ustalanie listy osób uprawnionych do głosowania, przyjmowanie i rejestracja kandydatów, przygotowanie materiałów wyborczych, przeprowadzanie głosowania, liczenie głosów czy opracowywanie statystycznych zestawień wyników². Niezależnie od ich podstawowych, wyżej wymienionych zadań, mogą one także spełniać inne role, w szczególności te związane z edukowaniem wyborców, prowadzeniem działań profrekwencyjnych, rozstrzyganiem wyborczych sporów czy też monitorowaniem działalności mediów w toku kampanii wyborczej. Oprócz tego organy wyborcze mogą być zaangażowane także w kontrolowanie finansów partii politycznych³, szczególnie jeśli są finansowane z budżetu państwa.

Nie istnieje na świecie jednolity model organów administracji wyborczej. Klasyfikacje modeli instytucjonalnych organów administracji wyborczej opierają się zazwyczaj na kryterium ich relacji wobec administracji rządowej. Na tym kryterium bazuje zarówno analiza szwedzkiej organizacji pozarządowej – Instytutu na rzecz Demokracji i Wspierania Wyborów (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA), jak i opracowanie Programu Narodów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju (United Nations Development Programme, UNDP). Instytut na rzecz Demokracji i Wspierania Wyborów wyróżnia w ten sposób trzy modele administracji wyborczej: model instytucji niezależnej⁴, model rządowej administracji wyborczej⁵ oraz model

² A. Wall, A. Ellis, A. Ayoub, C.W. Dundas, J. Rukambe, S. Stainos, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006, s. 5.

³ Zob. T. Gąsior, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015.

⁴ Model instytucji niezależnej, w myśl którego wybory są organizowane przez organ wyodrębniony ze struktur administracji rządowej, niezależny i dysponujący własnym budżetem. Organ ten nie podlega rządowi. Może być natomiast odpowiedzialny przed władzą ustawodawczą, sądami czy głową państwa. Jest ciałem kolegiальnym – komisją składającą się z wykwalifikowanych urzędników wyborczych lub przedstawicieli władzy sądowniczej.

⁵ W modelu rządowej administracji wyborczej elementem charakterystycznym tego modelu jest powierzenie zadań z zakresu organizacji wyborów organowi administracji rządowej, najczęściej ministrowi spraw wewnętrznych i/lub odpowiednim terenowym organom administracji rządowej. Urzędnicy pracujący nad przygotowaniem i przeprowadzeniem głosowania podlegają ministrowi. Z reguły w modelu tym organ pełniący funkcję EMB jest jednoosobowy. Model rządowej administracji wyborczej funkcjonuje głównie w państwach o utrwalonych tradycjach demokratycznych, na przykład w Danii, Nowej Zelandii, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych.

mieszany⁶. Nie zobowiązuje jednak państw do przyjęcia jednego z powyższych, a sam fakt przynależności do konkretnego modelu jest sprzężeniem wielu czynników.

W ocenie Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (European Commission for Democracy through Law), zwanej Komisją wenecką, centralny organ wyborczy winien działać w sposób permanentny, a w jego składzie powinien znajdować się co najmniej jeden członek reprezentujący sądownictwo, zaś przedstawiciele partii politycznych mogą zasilać organy wyborcze według skali procentowej głosów uzyskanych w wyborach parlamentarnych. Względem kandydatów na członków administracji wyborczej sformułowano zalecenie posiadania kwalifikacji w sprawach wyborczych, a także udział w tych organach przedstawicieli ministerstwa spraw wewnętrznych i mniejszości narodowych. W odniesieniu do przedstawicieli partyjnych Komisja podkreśla, że partie polityczne muszą być reprezentowane w komisjach wyborczych na równych prawach i muszą mieć możliwość obserwowania pracy bezpartyjnego organu. Ponadto ważne jest, by organy powołujące członków komisji wyborczych nie mogły mieć prawa swobodnego ich odwołania.

W obliczu powyższego uznać należy, iż Komisja Wenecka nie narzuca żadnego z przedstawionych wyżej modeli funkcjonowania administracji wyborczej, zaleca jedynie zagwarantowanie stałego charakteru organów wyborczych oraz pewnych zabezpieczeń przed naciskami władzy politycznej na członków tego typu organów⁷.

Model instytucji niezależnej jest typowy dla młodych demokracji i występuje w znacznej części państw zaliczanych do wschodzącej demokracji. W tym też modelu zorganizowana jest administracja wyborcza w Gruzji. W celu odpowiedzi na pytanie

⁶ Model mieszany – z reguły opiera się on na istnieniu podwójnej struktury organów wyborczych. Z jednej strony funkcjonuje niezależna od rządu władza wyborcza o kompetencjach nadzorczych czy *quasi*-sądowych, a z drugiej – większość czynności technicznych związanych z organizacją i przeprowadzeniem głosowania (przyjmowanie i zatwierdzanie list kandydatów, obliczanie i ogłaszanie rezultatu wyborów) wykonują organy administracji rządowej. Model mieszany funkcjonuje między innymi we Francji, w Japonii czy Hiszpanii (zob. A. Wall, A. Ellis, A. Ayoub, C.W. Dundas, J. Rukambe, S. Stainos, *Electoral Management Design...*, s. 7–8).

⁷ D. Sześciło, *Modele administracji wyborczej w wybranych państwach*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 15.

o dostosowanie się ustawodawcy gruzińskiego do rozwiązań odpowiadających wytycznym dla tego modelu analizie poddana zostanie struktura i organizacja najwyższego organu administracji wyborczej w Gruzji, czyli Centralnej Komisji Wyborczej zwanej w ustawie wyborczej CEC⁸.

2. Status prawny i skład Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji

Działalność administracji wyborczej Gruzji w myśl art. 4 Kodeksu wyborczego jest jawna i publiczna. Na administrację wyborczą Gruzji składa się: Centralna Komisja Wyborcza Gruzji (zwana w ustawie wyborczej CEC) i jej personel, Najwyższa Komisja Wyborcza Autonomicznych Republik Abchazji i Adżary (zwana SEC) i jej personel, okręgowe komisje wyborcze (zwane DEC) oraz obwodowe komisje wyborcze (zwane PEC). Komisje wyborcze tworzą hierarchicznie uporządkowany, jednolity system administracji wyborczej, którym kieruje Centralna Komisja Wyborcza. W odróżnieniu od pozostałych komisji wyborczych jest ona organem stałym i permanentnie gotowym do działania niezależnie od kalendarza wyborów. Ten najwyższy organ administracji wyborczej Gruzji, w ramach swoich rozlicznych uprawnień, zarządza komisjami wyborczymi i kontroluje je na wszystkich szczeblach oraz zapewnia jednolite stosowanie ustawodawstwa wyborczego na całym terytorium Gruzji. Z tego też powodu stanie się on przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu.

Problemem jest próba umiejscowienia Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji w systemie organów państwowych Gruzji, gdyż wyłamuje się ona z tradycyjnego podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Nie jest organem władzy wykonawczej, chociaż wykonuje zadania państwa, mające na celu realizację praw obywateli wynikających z konstytucji i przeprowadza wybory powszechne. Nie jest też organem władzy sądowniczej, pomimo że ustala i zatwierdza wynik wyborów. Właśnie to rozwiązanie budzi szczególne wątpliwości w świetle konstytucyjnej zasady podziału władzy. Ponieważ Centralna Komisja Wyborcza Gruzji nie jest organem sądowym, lecz stałym organem państwowym, właściwym w sprawach przygotowania, organizacji oraz przeprowadzania wyborów, tym samym nie należy do piastunów władzy sądowniczej. Jest samodzielnym, niezależnym organem państwowym, wyposażonym w samodzielną budżetową, usytuowanym poza klasycznym podziałem władz,

⁸ Law of Georgia, 27/12/2011, no. 5636.

ale pozostającym w ścisłym współdziałaniu z każdą z nich⁹. W przypadku administracji rządowej niezależność Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji budzi wątpliwości w sytuacji, gdy kompetencje do wydawania rozporządzeń w ścisłych kwestiach wyborczych oddane są właściwym ministrom. Brak konstytucyjnego umocowania tej instytucji oznacza w konsekwencji brak uprawnień do wydawania powszechnie obowiązujących aktów w zakresie prawa wyborczego. Jest to niewątpliwy mankament ustrojowy.

Działalność Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji odbywa się na zasadzie kolegalności i jawności. Posiedzenia komisji wyborczych są wiążące, jeżeli uczestniczy w nich co najmniej 2/3 ogólnej liczby członków komisji¹⁰, a decyzje komisji zapadają w głosowaniu jawnym, większością głosów ogólnej liczby ich członków. W lokalu komisji wyborczej nie mogą przebywać osoby nieuprawnione, niezwiązane z procesem wyborczym¹¹. W posiedzeniach Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji mogą zaś uczestniczyć kandydaci, pełnomocnicy, obserwatorzy, przedstawiciele środków masowego przekazu pod warunkiem posiadania legitymacji służbowej i akredytacji poszczególnej redakcji. Ustawodawca ustalił, kto może być obserwatorem postępowania wyborczego. Może nim zostać przedstawiciel partii politycznej uczestniczącej w danych wyborach lub innej organizacji społecznej, której statutową działalnością jest obserwacja wyborów, co podlega potwierdzeniu poprzez przedstawienie statutu organizacji.

W skład Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji wchodzi siedemnastu członków na czele z jej przewodniczącym, wiceprzewodniczącym i sekretarzem. Ustawodawca gruziński przewidział dwie formy powołania jej członków. Siedmiu członków jest alternatywnie wybieranych przez parlament Gruzji lub mianowanych przez prezydenta Gruzji, zaś pozostałych dziewięciu jest mianowanych przez partie polityczne. Skład osobowy Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji powinien dawać pewność profesjonalizmu działania, ale też apolityczności. Czy ten dualizm wyłaniania członków komisji

⁹ Парламент Грузии принял изменения в Избирательный кодекс, <https://civil.ge/ru/archives/610702> (dostęp: 11.09.2024).

¹⁰ Art. 8 ust. 4 Kodeksu wyborczego.

¹¹ Art. 8 ust. 15 Kodeksu wyborczego: „W przypadku utrudniania pracy komisji wyborczej i zakłócania porządku publicznego decyzję w sprawie wykluczenia osoby awanturującej się (w tym członka komisji) z posiedzenia komisji wyborczej podejmuje komisja wyborcza, co zostaje odnotowane w protokole posiedzenia”.

przez partie w obu przypadkach, raz nazwanych jako kandydatów wysuwanych przez parlament, w drugim przypadku bezpośrednio przez partie polityczne zasiadające przecież w parlamencie Gruzji nie jest celowym zabiegiem zwiększenia oddziaływania politycznego na jej skład?

Oparcie składu osobowego terytorialnych komisji wyborczych na partiach politycznych służy co do zasady budowaniu ich społecznego uprawomocnienia, a poprzez pluralistyczny charakter komisji, którego formalnym wyrazem jest zgłaszanie przez poszczególne organizacje nie więcej niż jednego kandydata do komisji ma miejsce wewnętrzna kontrola uczciwości procesu wyborczego¹². W tym jednak wypadku fakt pominięcia innych podmiotów przy zgłaszaniu kandydatów na członków Komisji należy oceniać pozytywnie. Według Kodeksu wyborczego Gruzji członek komisji wyborczej nie jest przedstawicielem podmiotu, który go zgłosił. Jest niezależny w swoich działaniach i działa wyłącznie zgodnie z Konstytucją Gruzji, ustawami i odpowiednimi aktami podrzędnymi. Wszelkie naciski na członka komisji wyborczej lub ingerencja w jego działalność w celu wpłynięcia na jego decyzję są zabronione i karalne na mocy prawa¹³. Czy jednak rzeczywiście można mówić o realizacji niezależności przy wyborze kandydatów na członków dokonywanych tylko przez partie polityczne?

Przyjmując założenia demokratycznych standardów w działaniu administracji wyborczej, na powyższe pytanie należałoby odpowiedzieć pozytywnie. Uzyskali oni bowiem poparcie społeczne. Przestanka ta wydaje się kluczowa. Tryb powołania dziewięciu członków Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji przez partie ograniczono do prawa mianowania tylko jednego członka, a warunkiem takiego powołania uznano mandat członka parlamentu Gruzji na podstawie art. 125(4), (5) i (9) ustawy wyborczej. Rozwiązanie to wzmacnia dodatkowo rolę partii w doborze składu osobowego Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji. Dodatkowo wprowadzono rozwiązanie polegające na tym, że jeżeli jednak liczba partii, które weszły do parlamentu jest większa niż 9, pierwszeństwo mianowania na członka komisji ma partia, która otrzymała więcej głosów w wyborach parlamentarnych Gruzji. Jeśli partie otrzymały równą liczbę

¹² J. Zaleśny, *Republika Kazachstanu*, [w:] *Organy stojące na straży uczciwości procesu wyborczego w kontekście zapobiegania przestępczości, jej przyczynom i uwarunkowaniom na tle prawnoporównawczym*, red. M. Maksymiuk, G. Pastuszko, t. II, s. 50–51.

¹³ K. Kighuradze, *Rules Electing Georgian Parliament. Analysis the Electoral System and Recommendations*, Tbilisi 2013, s. 12.

głosów w wyborach parlamentarnych Gruzji, pierwszeństwo to przysługuje partii, która wcześniej przeszła rejestrację wyborczą.

Przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji jest najwyższym urzędnikiem administracji wyborczej Gruzji wybieranym alternatywnie przez parlament Gruzji bądź mianowanym przez prezydenta Gruzji. Przewodniczący jest jednocześnie członkiem komisji, a wygaśnięcie jego uprawnień jako przewodniczącego skutkuje jednoczesnym wygaśnięciem jego uprawnień jako członka.

Na mocy art. 15 Kodeksu wyborczego przewodniczącemu Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji nadano szerokie uprawnienia. Mają one charakter zarówno **organizacyjny** (wykonywanie obowiązków administracyjnych, przewodniczenie sesjom, zarządzanie funduszami „jak i **legislacyjny** (wydawanie szeregu aktów prawnych normujących działanie administracji wyborczej) czy **techniczny** (do których można zaliczyć między innymi określanie liczby osób zatrudnionych w administracji wyborczej Gruzji na podstawie umów o pracę, rejestrowanie wyborców uczestniczących w wyborach oraz ich przedstawicieli w Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji, rejestrowanie list partyjnych i kandydatów na burmistrza miasta Tbilisi, wydawanie odpowiednich certyfikatów przedstawicielom partii i grup inicjatywnych wyborców uczestniczących w wyborach na burmistrza miasta Tbilisi, kandydatom na burmistrza miasta Tbilisi czy wybranemu członkowi parlamentu Gruzji, burmistrzowi Tbilisi i członkowi Tbilisi Sakrebulo).

Ustanowione w Kodeksie wyborczym kryteria selekcyjne adresowane do kandydatów na członków Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji zostały sprecyzowane w bardzo szczegółowy sposób. Według ustawy wśród wymogów wskazano obowiązek posiadania obywatelstwa gruzińskiego, ukończenie 25 lat, bycie osobą bezpartyjną i niebycie przedstawicielem podmiotu wyborczego lub donatorem jakiegokolwiek partii politycznej w ciągu ostatnich 5 lat. Ustawodawca zastrzegł również wobec kandydatów na członków wybieranych w tym trybie konieczność posiadania wykształcenia wyższego i biegłej znajomości języka gruzińskiego.

Kryteria te wydają się właściwie zabezpieczać jakość procesu powoływania członków najwyższego ciała wyborczego Gruzji, tym bardziej że ustawodawca przewidział krąg osób, które nie mogą być wybrane bądź mianowane na członka Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji. W ich gronie przewidział osoby, które nie uzyskały certyfikatu

urzędnika administracji wyborczej (czyli nie przeszły w sposób pozytywny weryfikacji przez przewodniczącą komisji)¹⁴, osoby, które zostały zwolnione ze stanowiska w komisji wyborczej Gruzji przez komisję wyborczą lub sąd z powodu naruszenia ustawodawstwa wyborczego Gruzji oraz osoby, które zostały uznane przez sąd za przestępcę administracyjnego z powodu naruszenia ustawodawstwa wyborczego Gruzji. Zakaz ten obowiązuje w ciągu 4 lat od daty zwolnienia ich ze stanowiska w komisji wyborczej. Do grona osób, względem których wprowadzono zakaz kandydowania na członka Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji zaliczono także osoby wcześniej skazane¹⁵ w postępowaniu karnym oraz obserwatorów wyborów.

Dla stabilności działania Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji, co jest zgodne z zaleceniami Komisji Weneckiej, wprowadzono rozwiązanie, że partia ma prawo do wycofania członka komisji, którego wyznaczyła dopiero po podsumowaniu ostatecznych wyników wyborów. Partia ma prawo wyznaczyć nowego członka w tym okresie tylko wówczas, gdy członek, którego wyznaczyła wcześniej, sam zrezygnuje lub umrze. Członkowie i kierownicy Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji, jak również ich personel w trakcie wyborów czy referendum otrzymują podwójne wynagrodzenie¹⁶. Takie rozwiązanie nie jest powszechne w praktyce innych demokratycznych państw.

3. Zadania Centralnej Komisji Wyborczej

Omawiając ogólne zagadnienia związane z zadaniami Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji, należy podkreślić, iż namiastka tego organu, zapoczątkowanego w Konstytucji z 21 lutego 1921 roku¹⁷, uległa istotnej ewolucji. Fakt utraty przez Gruzję niepodległości¹⁸ w 1921 roku na skutek wkroczenia Armii Czerwonej i opuszczenie

¹⁴ Kodeks wyborczy Gruzji, określając przesłanki uniemożliwiające kandydatom ubieganie się o członkostwo w Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji, nie wskazuje kryteriów przyznawania certyfikatów umożliwiających kandydowanie do tego organu.

¹⁵ Ustawodawca gruziński w bardzo restrykcyjny sposób podszedł do przesłanki niekaralności i nie zróżnicował jej na przestępstwa popełnione z winy umyślnej i nieumyślnej.

¹⁶ Art. 9 ust. 1 Kodeksu wyborczego.

¹⁷ W. Materski, *Georgia rediviva. Republika Gruzjińska w stosunkach międzynarodowych 1918–1921*, Warszawa 1994.

¹⁸ A. Demetrashvili, *Chronicles of Constitutionalism in Georgia*, <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423908116.pdf> (dostęp: 9.09.2024).

18 marca 1921 roku przez członków rządu Demokratycznej Republiki Gruzji oraz członków akredytowanych przedstawicielstw innych krajów doprowadził nie tylko do końca Demokratycznej Republiki Gruzji, lecz także w ogóle do końca niezawisłego kraju na Kaukazie i Zakaukaziu na okres 70 lat¹⁹. Po rozwiązaniu Związku Radzieckiego w 1991 roku Gruzja zmierzyła się z koniecznością odbudowania systemu prawnego i utworzenia organów, które zapewnią i utrwalą jej suwerenność²⁰.

Zakres zadań Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji można różnorodnie klasyfikować, dokonując ich rozróżnienia ze względu na ich przedmiot. Zaliczyć do nich można zadania wyborcze (a zatem związane bezpośrednio z przygotowaniem i przeprowadzaniem wyborów), zadania referendalne (związane z organizacją i przeprowadzaniem referendum) oraz inne zadania szczegółowo wymienione w Kodeksie wyborczym i wynikające z innych ustaw szczegółowych.

Kodeks wyborczy Gruzji reguluje stosunki związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów prezydenta Gruzji, parlamentu Gruzji, organu przedstawicielskiego gminy Sakrebulo, organu wykonawczego gminy – burmistrza, ustanawiając prawa i gwarancje uczestników wyborów. Określa ponadto procedurę mającą zapewnić legalność i przejrzystość wydatków związanych z wyborami i ustanawia administrację wyborczą Gruzji²¹. Odpowiada zatem za szeroko pojęte przeprowadzenie wyborów.

Nie sposób wymienić wszystkich zadań Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji, gdyż są one bardzo obszerne. W niniejszej publikacji zostaną zaakcentowane te, które dadzą obraz rozlicznych funkcji Komisji w obszarze wyborczym na podstawie kryteriów wyodrębnionych w literaturze przedmiotu, w której zadania wyborcze dzieli się na te o charakterze **nadzorczym**, **kreacyjnym**, **stanowiącym**, **regulacyjnym** oraz **wykonawczym**²². Analizując zakres zadań Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji,

¹⁹ A. Lityński, *Gruzińska próba wybicia się na niepodległość. W stulecie proklamacji Demokratycznej Republiki Gruzji (1918)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2018, nr XVIII (1), s. 109–130.

²⁰ J. Brodowski, *Gruzja po rewolucji róż. Obraz przemian polityczno-społecznych w latach 2003–2018*, Kraków 2019.

²¹ Art. 1 Kodeksu wyborczego Gruzji.

²² Zob. A. Sokala, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, s. 78; J. Gasler, *Prawo wyborcze*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2009, s. 202.

można postawić hipotezę, że komisja ma o wiele więcej zadań niż te, które się mieszczą w powyższym podziale. Można bowiem wyróżnić także zadania o charakterze organizatorskim, prawotwórczym oraz zadania o charakterze zaufania publicznego.

Katalog zadań Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji ustalony został w art. 14 Kodeksu wyborczego Gruzji. Regulacja ta ma charakter bardzo drobiazgowy i w sposób kazuistyczny wymienia zadania tej Komisji.

Do zadań Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji należy przeprowadzenie wyborów, referendum i plebiscytu oraz nadzorowanie procesu wdrażania ustawodawstwa wyborczego na całym terytorium Gruzji i zapewnienie jednolitego jego stosowania²³.

Dokonując wykładni językowej, uznać należałoby, że wśród katalogu zadań ustawodawca umieścił tak zwane **zadania nadzorcze**. Dokonując wykładni systemowej natomiast, przyjąć można, że powyższe zadania polegają na sprawowaniu nadzoru nad przestrzeganiem prawa wyborczego. Potwierdza art. 14 pkt 1j Kodeksu wyborczego, w myśl którego Centralna Komisja Wyborcza Gruzji została wyposażona w narzędzia służące do rozstrzygania sporów wyborczych i oceny legalności decyzji aktów komisji wyborczych i ich urzędników, a w przypadku stwierdzenia ich naruszenia uzyskała prawo do ich anulowania lub zmiany. Komisja uzyskała ponadto zadanie o charakterze kontrolnym, co potwierdzać zdaje się treść art. 1 Kodeksu wyborczego, w myśl którego prawo wyborcze „ustanawia procedurę i zapewnienia przejrzystości wydatków związanych z wyborami”.

Do zadań o **charakterze stanowiącym**, nazywanych także mianem zadań uchwalających czy prawotwórczych, należy uprawnienie polegające na wydawaniu przez Komisję prawem przewidzianych aktów, przy czym poszczególne z nich mają zróżnicowany charakter prawny i odgrywają odmienną rolę w procedurze wyborczej. W grupie tych zadań mieści się uprawnienie Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji do wydania przepisów administracji wyborczej w drodze aktu normatywnego rangi dekretu²⁴. Zgodnie z Kodeksem wyborczym komisja ta zobowiązana została do wydania szeregu aktów, których część ma charakter czysto techniczny i stanowi organizacyjne wsparcie wyborów. Do tych zadań zaliczyć można między innymi ustanawianie okręgów

²³ Art. 14 pkt 1a Kodeksu wyborczego Gruzji.

²⁴ Art. 14 pkt 1 b.

wyborczych i określanie ich granic, a także ustalanie wydarzeń wyborczych i terminów nadchodzących wyborów lub głosowań²⁵.

Komisję umocowano do tworzenia harmonogramu wydarzeń wyborczych zgodnie z ramami czasowymi określonymi w ustawie wyborczej²⁶. Ponadto w katalogu zadań wyposażono ją w prawo określania własnego regulaminu, a także regulaminów komisji wyborczych niższego szczebla. W tym przypadku chodzi o rozliczne akty normatywne wydawane z delegacji Kodeksu wyborczego, dotyczące organizacyjnej strony działalności administracji wyborczej oraz służące ujednoliceniu form czynności materialnoprawnych podejmowanych w procesie wyborczym. Jeśli chodzi o akty stanowione przez Centralną Komisję Wyborczą Gruzji, których głównym zadaniem jest określenie wspólnych, jednolitych parametrów technicznych dla czynności materialnoprawnych podejmowanych w toku procesu wyborczego, to odnotować można chociażby zobowiązanie komisji do ustalania wzorów urzędowych formularzy oraz druków wyborczych (przez co rozumieć należy na przykład wzory kart do głosowania czy protokołów głosowania)²⁷.

Kolejną kategorią zadań Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji są tak zwane **zadania regulacyjne** oraz **wykonawcze**. Zadania regulacyjne polegają między innymi na podejmowaniu przez komisję czynności w toku procesu wyborczego, mające na celu ustalenie i ogłoszenie wyników wyborów²⁸. W myśl art. 14 pkt 1 ust. k Centralna Komisja Wyborcza Gruzji na podstawie protokołów zbiorczych wyników głosowania w okręgowych komisjach wyborczych i obwodowych komisjach wyborczych ustala wyniki wyborów do parlamentu Gruzji, wyborów w Tbilisi Sakrebulo przeprowadzonych w systemie wyborów proporcjonalnych, wyborów burmistrza Tbilisi oraz referendum lub plebiscytu. W efekcie Centralna Komisja Wyborcza Gruzji sporządza protokół zbiorczy dotyczący wyników głosowania, a w konsekwencji ustala i ogłasza wynik tych wyborów.

Wśród zadań wykonawczych znajduje się zaś obowiązek polegający na określeniu warunków i sposobu korzystania w zakresie komputerowego przetwarzania wyników głosowania otrzymanych od okręgowej komisji wyborczej²⁹.

²⁵ Art. 14 pkt 1 a.

²⁶ Art. 14 pkt 1 h.

²⁷ Art. 14 pkt 1 n.

²⁸ Art. 14 pkt 1 k 1).

²⁹ Art. 14 pkt 1 p.

Komisja uzyskała także katalog zadań, określanych dziś w doktrynie mianem zadań pozawyborczych. Kodeks wyborczy nałożył na nią zadania **informacyjne**. Komisja została obarczona zadaniem w postaci podejmowania czynności mających na celu podniesienie wiedzy obywateli w przedmiocie warunków ważności głosów oddanych w wyborach. Na Centralną Komisję Wyborczą Gruzji nałożono obowiązek publikacji materiałów informacyjnych na swojej oficjalnej stronie internetowej i ich szeroko rozumianą dystrybucję. Wszystkie dekrety tej komisji muszą być publikowane w „Legislative Herald of Georgia” („Sakartvelos Sakanonmdeblo Matsne”), a także mogą być publikowane za pośrednictwem innych mediów. Ustawa wyborcza nie wymienia jednak rodzajów mediów i nie określa wymiaru czasowego i zasad prowadzenia kampanii wyborczej. Może to z jednej strony wynikać z niskiej świadomości konieczności edukowania obywateli, z drugiej zaś może być zabiegiem celowym. Sytuacja polityczna w Gruzji, będącej niestety cały czas w jakimś stopniu zależnej od wpływów Rosji, nie sprzyja transparentności w tworzeniu prawa, gdzie w równym stopniu zapewniono by komitetom wyborczym dostęp do mediów.

Komisja wykonuje również inne uprawnienia, które nie są zastrzeżone dla innych organów administracji wyborczej³⁰. Centralna Komisja Wyborcza Gruzji pełni funkcję organu, który przejmuje obowiązki innych komisji, jeżeli jakakolwiek niższa komisja wyborcza nie wypełnia lub nie może wypełnić obowiązków wynikających z ustawodawstwa Gruzji. Tak szeroka dyspozycja w zakresie uprawnień tego organu świadczy o tym, iż Komisja nie odpowiada jedynie za poszczególne procedury wyborcze, ale niemal za cały ład wyborczy. W związku z tym uzasadniony jest nacisk na kwestię odpowiedzialności Centralnej Komisji i jej członków, która zasadniczo pominęta została w przepisach wyborczych.

4. Wnioski

Przepisy Kodeksu wyborczego w zakresie regulacji Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji wydają się sprawiać wrażenie próby zapewnienia jego jak największej odpowiedzialności za proces wyborczy. Fakt ustanowienia w sposób wręcz

³⁰ M. Matsaberidze, *The Democratic Republic of Georgia (1918–1921) and the Search of the Georgian Model of Democracy*, [w:] *The Making of Modern Georgia, 1918–2012: The First Georgian Republic and Its successors*, red. S.F. Jones, New York 2014.

kazuistyczny rozlicznych zadań Komisji, z domniemaniem jej kompetencji w sprawach nieuregulowanych w treści Kodeksu wyborczego, świadczy o ustanowieniu tego organu jako kluczowego w hierarchii innych organów wyborczych, wchodzących w skład administracji wyborczej. Kodeks wyborczy Gruzji przypisał Centralnej Komisji Wyborczej rolę lidera w zakresie prawa wyborczego.

Pomimo tego, że Gruzja nie jest członkiem Rady Europy, procedura przygotowania i realizacji wyborów oparta jest na rozwiązaniach prawnych właściwych dla systemu wartości Rady Europy. Utworzenie wieloszczeblowego systemu komisji wyborczych mających zapewnić uczciwe wybory (z dominującą rolą Centralnej Komisji Wyborczej) mieści się w demokratycznych standardach administracji wyborczej w Europie. Można oczywiście sformułować uwagi krytyczne dotyczące poszczególnych rozwiązań kodeksowych w zakresie funkcjonowania Centralnej Komisji Wyborczej³¹, ale cały czas należy mieć na uwadze uwarunkowania polityczne Gruzji i aspiracje jej sąsiada w aspekcie wpływu na ustawodawstwo gruzińskie. Jednym z zastrzeżeń stać się może niewystarczająca regulacja w obszarze pracy w bazująca na nowoczesnych technologiach.

Przepisy kodeksu w zakresie realizacji uprawnień Centralnej Komisji Wyborczej w marginalnym stopniu odnoszą się do tych zagadnień. Nie uwzględniają też wagi postępu cyfrowego odnośnie do regulacji prac Komisji w toku wyborczym. Świadczyć to może o braku utrwalonego przekonania co do jej efektywności albo wręcz przeciwnie, wynika z obawy przed atakami hackerskimi. Ustawodawca gruziński nie docenia także siły mediów i Internetu, pozostawiając tę sferę poza regulacją, a jedynie nakłada na Komisję obowiązek informacyjny, bez szczegółowych wytycznych w zakresie jego realizacji. Innym rodzajem zagrożenia w prawidłowości działania Centralnej Komisji jest powszechna w Gruzji korupcja.

Brak ustalenia formalnych warunków, oprócz oczywiście opisanych w kodeksie kryteriów selekcyjnych na kandydatów na członków komisji w zakresie przyznawania certyfikatów umożliwiających kandydowanie do tego organu daje pole do nadużyć. Dodatkowym zagrożeniem jest brak w przepisach odnoszących się do Centralnej Komisji Wyborczej możliwości weryfikacji prawdziwości treści przygotowywanych jako materiał wyborczy w mediach przez sztaby wyborcze.

³¹ Zob. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and Office for Democratic Institution and Human Rights (OSCE/ODIHR), Opinion no. 617/2019.

Biorąc pod uwagę częste bliskie powiązania między partiami politycznymi lub poszczególnymi politykami a mediami lub grupami biznesowymi prowadzącymi te media, które stwarzają wszelkie warunki dla rozpowszechniania ukrytej reklamy politycznej, ryzyko korupcji jest szczególnie wysokie w tym obszarze. W rezultacie konieczne jest podniesienie świadomości wyborców i promowanie ich uczciwości poprzez wzmocnienie postawy obywatelskiej, która przełożyć się może na pozytywne zmiany w przestrzeni politycznej. W tej kwestii najbardziej istotną rolę odgrywają media, które powinny nie tylko informować wyborcę o zasadach i jego prawie do udziału w wyborach, lecz także przekazywać rzetelną informację o kandydatach.

Przepisy kodeksu w marginalnym stopniu odnoszą się także do ciszy wyborczej, a przecież wpływa ona bezpośrednio na przejrzystość procesów wyborczych. Zastanowienia ponadto wymaga zwiększenie odpowiedzialności Centralnej Komisji Wyborczej i potrzeba jej współpracy z odpowiedzialnymi służbami ze względu na możliwość ingerowania w wybory przez aktorów zagranicznych (główna obawa dotyczy Rosji).

Bibliografia

Akty prawne

Law of Georgia, 27/12/2011, no. 5636, <https://cesko.ge/static/file/202408155946-საარჩევნო-კოდექსი-ინგლისური.pdf>.

Literatura

Brodowski Jan, *Gruzja po rewolucji róż. Obraz przemian polityczno-społecznych w latach 2003–2018*, Kraków 2019.

Gastler Jan, *Prawo wyborcze*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Zbigniew Witkowski, Toruń 2009.

Gąsior Tomasz, *Kontrola finansowania komitetów wyborczych. Zagadnienia prawnoadministracyjne*, Warszawa 2015.

Kighuradze Koka, *Rules Electing Georgian Parliament. Analysis the Electoral System and Recommendations*, Tbilisi 2013.

Lityński Adam, *Gruzińska próba wybicia się na niepodległość. W stulecie proklamacji Demokratycznej Republiki Gruzji (1918)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2018, nr XVIII(1).

- Lopez-Pintor Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Bureau for Development Policy United Nations Development Programme, 2000.
- Materski Wojciech, *Georgia rediviva. Republika Gruzińska w stosunkach międzynarodowych 1918–1921*, Warszawa 1994.
- Matsaberidze Malkhaz, *The Democratic Republic of Georgia (1918–1921) and the Search of the Georgian Model of Democracy*, [w:] *The Making of Modern Georgia, 1918–2012: The First Georgian Republic and Its successors*, red. Stephen Jones, New York 2014.
- Sokała Andrzej, *Administracja wyborcza w obowiązującym prawie polskim*, Toruń 2010.
- Sześciło Dawid, *Modele administracji wyborczej w wybranych państwach*, „Studia Wyborcze” 2013, t. 15.
- Wall Alan, Ellis Andrew, Ayoub Ayman, Dundas Carl, Rukambe Joram, Staino Sara, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006.
- Zaleśny Jacek, *Republika Kazachstanu*, [w:] *Organy stojące na straży uczciwości procesu wyborczego w kontekście zapobiegania przestępczości, jej przyczynom i uwarunkowaniom na tle prawnoporównawczym*, t. III, red. Magdalena Maksymiuk, Grzegorz Pastuszko, Warszawa 2022.

Netogarfia

- Demetrashvili Avtandil, *Chronicles of Constitutionalism in Georgia*, <http://www.acarindex.com/dosyalar/makale/acarindex-1423908116.pdf>.
- Парламент Грузии принял изменения в Избирательный кодекс, <https://civil.ge/ru/archives/610702>.

► STRESZCZENIE

Centralna Komisja Wyborcza w strukturze administracji wyborczej Gruzji

Artykuł został poświęcony analizie funkcjonowania Centralnej Komisji Wyborczej Gruzji (CEC) w kontekście jej roli w systemie administracji wyborczej. Rozważania oparto na na gruzińskim Kodeksie wyborczym oraz standardach obowiązujących w prawie międzynarodowym. Autorka przywołuje kluczowe modele administracji wyborczej, w tym model instytucji niezależnej, który stosowany jest w Gruzji. W szczególności artykuł skupia się na unikalnym położeniu Centralnej Komisji Wyborczej, która nie wchodzi bezpośrednio w tradycyjny podział władzy na wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą, ale odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu przestrzegania prawa wyborczego i organizacji wyborów. W artykule opisano strukturę Centralnej Komisji

Wyborczej oraz sposób wyboru jej członków, podkreślając, że połączenie mianowania członków przez parlament i prezydenta Gruzji z mianowaniem przez partie polityczne budzi pytania o apolityczność tego organu. Zwrócono uwagę na potrzebę większej przejrzystości i kontrolowania wpływu partii na działanie komisji.

Autorka podkreśla również szeroki katalog zadań komisji, który obejmuje zarówno organizację wyborów, nadzór nad ich przebiegiem, jak i regulację spraw związanych z finansowaniem komitetów wyborczych oraz edukacją wyborców. Zwraca uwagę na znaczenie jej roli w zapewnianiu przejrzystości procesów wyborczych. Jednym z kluczowych zagadnień artykułu jest analiza wyzwań, przed którymi stoi Centralna Komisja Wyborcza. Są to między innymi zagrożenia korupcją, presją polityczną oraz brak odpowiednich mechanizmów kontrolnych, które mogłyby zabezpieczyć niezależność organu.

Ponadto artykuł omawia ograniczenia związane z cyfryzacją procesów wyborczych, wskazując na potrzebę wprowadzenia nowoczesnych technologii i regulacji dotyczących cyberbezpieczeństwa. Wnioski artykułu wskazują, że gruziński system administracji wyborczej uregulowany na poziomie Centralnej Komisji Wyborczej jest w wielu aspektach zgodny z międzynarodowymi standardami, choć dostrzega się wyzwania związane z jego praktycznym funkcjonowaniem. Zawarte w niniejszej publikacji wnioski wskazują na potrzebę uwzględnienia zmian w prawie wyborczym Gruzji, szczególnie w zakresie regulacji dotyczących nowoczesnych technologii, kontroli finansowania kampanii wyborczych oraz zwiększenia odpowiedzialności Centralnej Komisji Wyborczej i jej członków.

► SUMMARY

Central Election Commission within the Structure of the Election Administration of Georgia

This article provides an in-depth analysis of the functioning of the Central Election Commission of Georgia (CEC) in the context of its role within the electoral administration system. The analysis is based on the Georgian Election Code and on the international legal standards. The author refers to key models of electoral administration, including the independent institution model, which is applied in Georgia. The article focuses particularly on the unique position of the CEC, which does not fall directly under the traditional separation of powers between the executive, legislative, and judicial branches, yet it plays a crucial role in ensuring compliance with electoral law and with the organization of elections. The article describes in detail the structure of the CEC and the

method of appointing its members, highlighting that the combination of appointments by the Georgian Parliament, the President, and political parties raises questions regarding the apolitical nature of the body. Attention is drawn to the need for greater transparency and oversight concerning the influence of political parties on the commission's operations.

The author also emphasizes the broad mandate of the CEC, which includes election organization, supervision of election proceedings, regulation of issues related to the financing of electoral committees, and voter education. The CEC's role in ensuring the transparency of electoral processes is underlined as significant. One of the key issues addressed in the article is the analysis of the challenges facing the CEC, including the risks of corruption, political pressure, and the absence of adequate control mechanisms that could safeguard the independence of the body.

Furthermore, the article discusses limitations related to the digitization of electoral processes, pointing to the need for modern technologies and regulations concerning cybersecurity. The conclusions of the article suggest that the Georgian electoral administration system, as regulated at the level of the Central Election Commission, aligns in many respects with international standards, though the challenges in its practical functioning remain the same. The findings presented in this publication indicate the need for amendments to the Georgian electoral law, particularly in terms of regulations on modern technologies, oversight of electoral campaign financing, and enhancing the accountability of the CEC and its members.