

**Piotr Uziębło**

Uniwersytet Gdański

piotr.uzieblo@ug.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2473-9240>

## Zasada przedstawicielstwa we Wschodniej Republice Urugwaju

The Principle of Representation in the Oriental Republic of Uruguay

**Abstract:** The current Constitution of Uruguay directly points to the principle of representation as one of the fundamental principles of the political system. However, it does not explicitly specify whether this principle is implemented only by representative bodies, especially parliament, or whether the representative body may also be considered the head of state (president), elected – like the parliament – by way of a general election in which both are elected simultaneously. Nevertheless, it can be concluded that the Uruguayan Basic Law indirectly allows that this second understanding of representative bodies to be accepted. The representation in Uruguay is based on the non-Rousseau model of representation, which is manifested by the existence of a free mandate, but also implies the need for broad social legitimacy for representatives in the parliament. This legitimacy is associated with the adoption of a form of electoral law, which allows obtaining a mandate by a wide range of political entities, including factions within political parties. This is mainly due to the division of parliamentary mandates at the national level and the lack of electoral thresholds conditioning participation in the distribution of parliamentary seats. It should be added that the principle of representation is complemented by the mechanisms of direct social participation provided for in the constitution, i.e. a referendum and popular initiative, which are used in the political practice of the state.

**Keywords:** Uruguay, the principle of representation, elections, parliamentary mandate, referendum

**Słowa kluczowe:** Urugwaj, zasada przedstawicielstwa, wybory, mandat parlamentarny, referendum

### 1. Wprowadzenie

Urugwaj jest obecnie jednym z państw Ameryki Łacińskiej, w których najwyżej rozwinięte są standardy demokracji. Świadczą o tym nie tylko rozwiązania zawarte w jego ustawie zasadniczej, ale także różne rankingi, odwołujące się do realizacji

wartości demokratycznych<sup>1</sup>. Nie można też nie zauważyć, że wiele z przyjętych rozwiązań ustrojowych w tym państwie można uznać za specyficzne, a czasami wręcz nowatorskie, co dodatkowo uzasadnia głębszą ich analizę, także z perspektywy dogmatyki prawniczej. Dlatego też w niniejszym artykule zamierzam skoncentrować się na różnych elementach kształtujących zasadę przedstawicielstwa w Urugwaju, w sposób szczególny akcentując te elementy, które można uznać za nowatorskie, a nawet możliwe do recypowania na gruncie polskiego porządku ustrojowego.

Na gruncie konstytucji urugwajskiej można uznać zasadę przedstawicielstwa za zasadę w sensie dyrektywalnym. Została ona bowiem ustanowiona w sposób wyraźny w art. 82 ust. 2 Konstytucji z 2004 r.<sup>2</sup>, choć jej ukształtowanie można uznać za oryginalne. Przepis powyższy stanowi bowiem, że suwerenność może być wykonywana bezpośrednio przez wyborców poprzez wybory, inicjatywę oraz referendum oraz pośrednio przez ciała przedstawicielskie ustanowione w Konstytucji. Zauważyć więc można, że w pierwszej kolejności ustawodawca wskazał demokrację bezpośrednią, co można byłoby uznać, przynajmniej stosując kryterium formalne, za zasadę, a wymieniona w drugiej kolejności demokracja pośrednia miałaby stanowić jej uzupełnienie. Jednak szczegółowa regulacja konstytucyjna wyraźnie wskazuje na to, że właśnie demokracja bezpośrednia jest komplementarna w stosunku do zasady reprezentacji, która w tym wypadku ma znaczenie pierwszorzędne. Druga uwaga wynikająca z brzmienia art. 82 ust. 2 dotyczy wyborów. Zostały one zaliczone do mechanizmów demokracji bezpośredniej, co w polskiej doktrynie konstytucyjno-prawnej trudno uznać za zasadę, szczególnie ze względu na cel, jakiemu ona służy<sup>3</sup>. Niemniej jednak – patrząc na nie z perspektywy czysto technicznej – można mówić w tym przypadku o bezpośrednim rozstrzygnięciu podjętym przez zbiorowy podmiot suwerenności. Pomimo to w dalszych analizach będą odnosił się do kwestii wyborczych jako do rozwiązań bezpośrednio wpływających na realizację zasady reprezentacji, służących zresztą do jak najpełniejszego odwzorowania społecznego w organach przedstawicielskich.

Osobną kwestią staje się też wskazanie, które z organów konstytucyjnych można uznać za organy przedstawicielskie. Najprościej powinno się przyjąć, że dotyczy to jedynie organów kolegialnych, których skład odpowiada przekrojowi poglądów politycznych w społeczeństwie. W takim przypadku można mówić bowiem o reprezentowaniu wszystkich głównych nurtów politycznych w takim organie. Niekiedy

1 Zob. np. miejsce 18 na świecie w Economist Intelligence Unit czy 21 miejsce na świecie w rankingu the Democracy Ranking Association.

2 Constitución de la República; Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004, [www.legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/5160707.HTML](http://www.legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/5160707.HTML) (dostęp 01.01.2019).

3 Podobny pogląd prezentuje np. W. Kraluk, O rozumieniu i regulacji normatywnej demokracji bezpośredniej w nowej konstytucji, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 22.

jednak pojawiają się poglądy, szczególnie widoczne w doktrynie francuskiej<sup>4</sup>, podkreślające, że organem przedstawicielskim mogą być również organy jednoosobowe, o ile pochodzą one z wyborów powszechnych<sup>5</sup>. Na gruncie urugwajskim dotyczyłoby to zarówno Prezydenta Republiki, jak i organy jednoosobowe na poziomie lokalnym. Dodatkowym argumentem, który przemawiałby za takim rozumieniem organu przedstawicielskiego jest procedura wyborcza, w szczególności procedura wyłaniania głowy państwa, w której to decydującą rolę odgrywają nie tylko wybory powszechne, ale także powszechne prawyборы, które powodują, że cały proces elekcji, w tym też selekcji kandydatów opiera się na rozstrzygnięciach zbiorowego podmiotu suwerenności.

Konstytucja Urugwaju nie wskazuje w sposób bezpośredni, które z organów uznaje za organy przedstawicielskie. Można jednak w oparciu o nią poczynić pewne wnioski o charakterze pośrednim. Przede wszystkim wynika to z treści art. 82 ust. 2, w którym mowa jest nie o organie przedstawicielskim, lecz o organach przedstawicielskich, a ściślej rzecz biorąc – władzach przedstawicielskich. Można więc domniemywać, że również i Prezydent jest do takich podmiotów zaliczany, właśnie z racji sposobu jego elekcji i posiadania przez niego bezpośredniego mandatu do sprawowania władzy w państwie. Nie ma natomiast żadnych podstaw, aby za organy przedstawicielskie uznawać inne organy centralne, gdyż nie są one kreowane w oparciu o wybory powszechne<sup>6</sup>.

## 2. Mandat przedstawicielski

Odwołując się do charakteru mandatu przedstawicieli w Urugwaju, podkreślić trzeba, że ustawa zasadnicza nie jest w tej mierze zbyt precyzyjna, gdyż nie odnosi się do niego w sposób bezpośredni. Przede wszystkim nie znajduje się w niej żadna norma, która bezpośrednio wskazywałaby na istnienie mandatu wolnego, co dotyczy zarówno parlamentarzystów, jak i prezydenta. Niemniej jednak całokształt rozwiązań konstytucyjnych nie pozostawia wątpliwości, że taki mandat im przysługuje. W dużej mierze wynika to z urugwajskiej tradycji ustrojowej, w której w ramach poszczególnych partii politycznych istniały daleko idące podziały, przejawiające się w rozbudowanej strukturze frakcyjnej. Można wręcz powiedzieć, że urugwajskie partie polityczne są tak naprawdę federacją działających wewnątrz nich platform programowych. Efektem tego jest brak wymagania bezwzględnej lojalności partyjnej,

4 Zob. np. F. Dreyfus, F. d'Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France*, Paris 1987, s. 31-32; J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1987, s. 615-616.

5 Zob. K. Działocha, Uwaga 12 do art. 4, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 25-27.

6 Por. J. Szymanek, *Reprezentacja i mandat parlamentarny*, Warszawa 2013, s. 133-134.

także w ramach prac parlamentarnych, co często ma miejsce w czasie różnych głosowań w organach przedstawicielskich<sup>7</sup>.

Podstawową konsekwencję przyjęcia konstrukcji mandatu wolnego stanowi brak instytucji *recall*, pozwalającej wyborcom na odwołanie przedstawicieli w głosowaniu powszechnym<sup>8</sup>. Nie oznacza to jednak, że nie są przewidziane przypadki, w których przedstawiciel może być pozbawiony mandatu. W przypadku głowy państwa odbywa się to w drodze *impeachmentu*. Popęlnienie przestępstwa powoduje, że może on być postawiony w stan oskarżenia przez Izbę Reprezentantów większością 2/3 ustawowej liczby jej członków. Powoduje to zawieszenie sprawowania urzędu do czasu zakończenia postępowania w Senacie. Złożenie Prezydenta z urzędu przez Senat większością 2/3 ustawowej liczby senatorów powoduje zakończenie jego kadencji. Brak zdolności izby do przyjęcia takiej uchwały skutkuje natomiast przywróceniem możliwości sprawowania urzędu i zakończeniem całej procedury. Z kolei senatorowie i deputowani, poza własną rezygnacją, mogą zostać zawieszeni w wykonywaniu mandatu przez izbę, w której zasiadają (odpowiednio Senat albo Izbę Reprezentantów, większością 2/3 ustawowej liczby ich członków), z powodu fizycznej lub psychicznej niezdolności do wykonywania mandatu, jednak tylko gdy powstała ona po objęciu urzędu, jak również z powodu działań, które pozwalają uznać go za niegodnego sprawowania urzędu (art. 115 konstytucji). Dotyczy to przede wszystkim działań, które mogą być negatywnie ocenione z przyczyn etycznych. Jednakże brak wyraźnego ich wskazania w przepisach prawnych może rodzić daleko idące ryzyko ich wykorzystywania z powodów politycznych, choć akurat dotychczasowa praktyka tego nie potwierdza<sup>9</sup>.

### 3. Prawybory prezydenckie

Z punktu widzenia zasady przedstawicielstwa niezwykle istotne znaczenie mają zasady wyłaniania organów. Jak już wspomniałem, w szczególny sposób ustrojodawca urugwajski uregulował procedurę wyłaniania głowy państwa. Oryginalny charakter ma przede wszystkim selekcja kandydatów w takich wyborach. Zasadą są bowiem powszechne prawybory, organizowane na zasadach zbliżonych do samej elekcji prezydenta. Wprowadzone zostały one w 1998 r. w miejsce wcześniejszego

7 J.A. Moraes, Why Factions? Candidate Selection and Legislative Politics in Uruguay, (w:) P.M. Siavelis, S. Morgenstern (red.), Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin, University Park, Pennsylvania 2008, s. 184-185.

8 M.L. González, Órganos electivos: composición y periodos electorales, (w:) D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, J. Thompson (red.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, Mexico 2007, s. 132.

9 Zob. O.A. Bottinelli, Los fueros parlamentarios en Uruguay ¿qué son? ¿cuál es su finalidad?, „Revista de Análisis Político, Opinión Pública y Estudios Sociales”, maj 2018, [www.factum.uy/analisis/2018/ana180504.php](http://www.factum.uy/analisis/2018/ana180504.php) (02.01.2019).

systemu wyborczego (DVS)<sup>10</sup>, który polegał na tym, że ugrupowania polityczne mogły wystawiać więcej niż jednego kandydata, na których głosy kumulowały się i zsumowane traktowane były jako wyborczy wynik tego z nich, który uzyskał najwyższe poparcie. Można więc powiedzieć, że prawyborcy stanowią swoistą kontynuację wcześniejszego systemu, z tym że w taki sposób, który zwiększy możliwości decyzyjne korpusu wyborczego.

Prawyborcy organizowane są przez państwową administrację wyborczą w ciągu jednego dnia, a nadzorowane przez Trybunał Wyborczy (wspólnie z Departamentalnymi Radami Wyborczymi)<sup>11</sup>. Bardzo ogólnie uregulowana została kwestia zgłaszania kandydatów w prawyborach prezydenckich. Ustawa o wewnętrznych wyborach w partiach politycznych<sup>12</sup>, regulująca także problematykę prawyborów, w art. 9 stwierdza jedynie, że do 31 lipca roku wyborczego wszystkie partie polityczne powinny zarejestrować w Trybunale Wyborczym właściwą formułę przedstawiania kandydatów na Prezydenta i Wiceprezydenta Republiki. W praktyce ustrojowej prawo ich zgłaszania w największych ugrupowaniach politycznych posiadają legalnie działające wewnątrz nich frakcje partyjne (*sublemas*), co nie wyklucza jednak wsparcia poszczególnych kandydatów przez większą liczbę takich frakcji.

Głosowanie ma charakter jednolity, co oznacza, że wyborcy nie głosują na kandydatów poszczególnych partii osobno, lecz dysponują jedną kartą wyborczą, oraz charakter tajny. Tym samym nie ma znaczenia, czy kandydaci są członkami partii politycznych czy też osobami bezpartyjnymi. Co jednak ważne, głosowanie nie jest obowiązkowe, w odróżnieniu do wyborów powszechnych. Odbyna się ono w tych samych lokalach wyborczych i w takiej samej procedurze jak wybory prezydenckie.

Ponadto, co również znaczące, prawyborcy nie muszą oznaczać także wyłonienia kandydata na prezydenta. Warunkiem uznania głosowania za wiążące jest uzyskanie przez kandydata większości bezwzględnej głosów oddanych na wszystkich kandydatów danej partii, względnie przekroczenie przez niego 40% głosów, jednakże przy różnicy pomiędzy kandydatem zwyciężkim w danej partii a kolejnym z tego stronnictwa przekraczającej dziesięć punktów procentowych. W przeciwnym wypadku wybór kandydata na prezydenta dokonany zostanie przez krajową konwencję wyborczą partii politycznej<sup>13</sup>, przy czym konwencja nie jest już związana wynikami prawybo-

10 Są one obowiązkowe dla wszystkich ugrupowań uczestniczących w wyborach; J. Lanzaro, *Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos Uruguay (1910-2010)*, „Campinas” 2013, vol. 19, nr 2, s. 253.

11 Organy te są również odpowiedzialne za rozpatrywanie sporów wyborczych dotyczących prawyborów; zob. J.P. Tealdi, *Las elecciones internas de los partidos políticos. Análisis de la Ley 19.005*, „Revista de Derecho Público” 2013, nr 43, s. 137-138.

12 Ley N° 17.063 dictanse normas relativas a las elecciones internas de los partidos políticos (D.O. 5 ene/999 – N° 25188).

13 D. Buquet, R. Piñeiro, *La Consolidación de un Nuevo Sistema de Partidos en Uruguay*, „Revista Debates” 2014, Porto Alegre, vol. 8, nr 1, s. 135.

rów. Zasadę urugwajskich prawyborów, a co za tym idzie również wyborów stanowi wyłączna możliwość zgłaszania kandydatów przez zarejestrowane partie polityczne<sup>14</sup>. W dużej mierze związane jest to z kształtem systemu wyborczego Urugwaju, opierającego się na tożsamości oddanego głosu w wyborach prezydenckich i parlamentarnych. W efekcie brak zaplecza politycznego kandydata na prezydenta powodowałby niemożność wyłonienia części składu obu izb parlamentu.

Analogiczne zasady wyłaniania kandydatów dotyczą szefa lokalnej administracji w departamencie, czyli intendenta, dysponującego w sumie dość istotnymi uprawnieniami w sferze publicznej. W zasadzie jedyna istotna różnica dotyczy terminu zgłaszania kandydatów, gdyż w takim przypadku termin ten upływa 1 marca roku następującego po wyborach prezydenckich i parlamentarnych, co jest efektem istnienia stałych terminów elekcji w Urugwaju, zakładającej jednakowy odstęp pomiędzy poszczególnymi wyborami powszechnymi.

#### 4. Podstawy systemu wyborczego

Z perspektywy realizacji zasady reprezentacji politycznej niezwykle istotne są też założenia systemu wyborczego w wyborach parlamentarnych. Jak już było wskazane, w wyborach tych uczestniczyć mogą wyłącznie kandydaci wystawiani przez partie polityczne. Od 1997 r. nie występują oni jednak z różnych list, reprezentujących frakcje parlamentarne (*sublemas*), lecz są umieszczeni na listach wyborczych partii politycznej, ujętych na jednej karcie, choć oczywiście poszczególne frakcje mają jednak wpływ na kształt tych list.

Konstytucja Urugwaju przesądza o tym, że w wyborach parlamentarnych stosowany jest system proporcjonalny, co dotyczy zarówno wyborów do pierwszej, jak i drugiej izby. Wybory do Izby Reprezentantów odbywają się co prawda w okręgach wyborczych tworzonych na poziomie departamentów, w których wybieranych musi być przynajmniej dwóch deputowanych, jednakże podział taki ma jedynie znaczenie techniczne. Regułą jest bowiem wcześniejszy podział wszystkich dziewięćdziesięciu dziewięciu mandatów pomiędzy ugrupowania uczestniczące w wyborach na terenie całego kraju, a dopiero po tym mandaty przenoszone są na poziom departamentów. Taka konstrukcja systemu powoduje, że w praktyce pozwala on na zachowanie pełnej proporcjonalności wyborów, zapewniając szeroką reprezentację poglądów, tym bardziej że urugwajskie prawo wyborcze nie przewiduje żadnego progu wyborczego. W efekcie osiągnięcie progu naturalnego, sytuującego się w okolicach jednego pro-

14 We wcześniejszym stanie prawnym była stworzona możliwość zgłaszania kandydatów niezależnych, którzy mogli zdecydować się na powołanie tak zwanej partii incydentalnej, co musiało uczynić co najmniej 50 wyborców, zob. F. Fernández Segado, *Las candidaturas electorales*, (w:) D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, J. Thompson (red.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Mexico 2007, s. 561.

centa ważne oddanych głosów, daje stronnictwu mandat w pierwszej izbie parlamentu.

Jak już wspomniałem, podział mandatów pomiędzy departamenty ma z punktu widzenia wyniku wyborczego ugrupowania politycznego charakter jedynie techniczny. Nieco inaczej trzeba na to spojrzeć z perspektywy zasady przedstawicielstwa. Zapewnienie reprezentacji każdego z departamentów służy bowiem odzwierciedleniu struktury demograficznej w ujęciu terytorialnym. Zgodnie z regulacją prawną podział mandatów pomiędzy departamenty dokonywany jest przez Radę Wyborczą w roku wyborczym w oparciu o liczbę mieszkańców każdego z nich. W praktyce ustrojowej prowadzi to do dominacji niewielkich okręgów wyborczych, gdyż aż w siedemnastu z dziewiętnastu okręgów wyborczych obsadzanych jest od dwóch do pięciu mandatów (aż w dziesięciu z nich tylko dwa mandaty). Większa ich liczba przypada jedynie na okręg stołeczny, gdzie obsadzano 40 mandatów, oraz Canelones, w którym wybiera się 14 przedstawicieli<sup>15</sup>.

Jeśli spojrzeć na normę przedstawicielstwa w poszczególnych departamentach, to można zaobserwować pewne różnice. Z punktu widzenia wyborów z 2014 r. wiadać wyraźnie, że w największym okręgu Montevideo na jeden mandat przypadało 26 113 wyborców. Najmniejsza liczba wyborców na mandat pojawiła się w okręgu Flores, gdzie na jeden mandat przypada 7 397 uprawnionych do głosowania, zaś największa w okręgu Soriano – 35 730 wyborców, co powoduje, że różnice w liczbie mieszkańców na mandat pomiędzy okręgami przekraczają 480%<sup>16</sup>. W efekcie prymat proporcjonalności w skali kraju powoduje jednocześnie dysproporcje w podziale okręgowym, choć w dużej mierze wynikające z konstytucyjnej zasady powodującej, że na każdy departament muszą przypadać co najmniej dwa mandaty w izbie pierwszej.

Natomiast wybory do Senatu odbywają się w jedynym okręgu wyborczym, obejmującym cały kraj, również przy zachowaniu zasady proporcjonalności. W nich również nie występuje próg wyborczy, jednakże z uwagi na znacznie niższą liczbę senatorów, których jest trzydziestu (plus z urzędu mandat przypada Wiceprezydentowi Republiki<sup>17</sup>), naturalny próg wyborczy jest znacząco niższy, przekraczając w praktyce niewiele ponad trzy procent ważne oddanych głosów. Taki kształt systemu wyborczego przesądza, że senatorowie są przedstawicielami całego społeczeństwa, bez wyraźnych związków z poszczególnymi departamentami.

15 Zob. [www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/afiledownload.aspx?3,26,453,O,S,0,5766%3bS%3b1%3b288](http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/afiledownload.aspx?3,26,453,O,S,0,5766%3bS%3b1%3b288) (29.12.2018).

16 *Ibidem*.

17 Zob. art. 151 ust. 2 Konstytucji.

W ramach proporcjonalnego systemu wyborczego w Urugwaju przyjęto teoretycznie sprzyjającą silnym ugrupowaniom metodę d'Hondta<sup>18</sup>. Mimo wszystko w wypadku wyborów w Urugwaju wybór metody podziału mandatów, szczególnie w wyborach do Izby Reprezentantów, nie jest aż tak istotny, gdyż tak duże okręgi wyborcze niwelują efekt wywołany przez poszczególne metody alokacji mandatów. Realnie rzecz biorąc, zastosowanie tej metody nie powoduje istotnej zmiany w liczbie mandatów przypadających poszczególnym partiom politycznym ani nie stanowi bariery eliminującej mniejsze podmioty na scenie politycznej. Wykorzystanie metod bardziej neutralnych prowadziłoby co najwyżej do zmiany alokacji pojedynczych mandatów, nie powodując realnej zmiany w układzie parlamentarnym.

Analiza wyników wyborów parlamentarnych od czasu wprowadzenia obecnie obowiązującego systemu wyborczego potwierdza powyższe wnioski. W wyborach do Izby Reprezentantów naturalny próg wyborczy sytuował się stosunkowo nisko. W każdej z elekcji, począwszy od wyborów w 1999 r., przekroczenie jednego procenta ważnie oddanych głosów oznaczało uzyskanie przynajmniej jednego mandatu w izbie pierwszej. Najwyższy wynik wyborczy, który nie przyniósł mandatu partii politycznej, stanowiło 0,78% ważnie oddanych głosów<sup>19</sup>. W wyborach do Senatu próg ten był wyższy i wymagał osiągnięcia 3% ważnie oddanych głosów, czego przykładem była Partia Niezależna (*Partido Independiente*) w 2014 r., kiedy uzyskując 3,2% ważnie oddanych głosów, uzyskała jeden mandat w Senacie<sup>20</sup>. Natomiast najwyższy wynik wyborczy, który nie spowodował zdobycia miejsc w izbie drugiej, miał miejsce również w Partii Niezależnej pięć lat wcześniej, kiedy oddano na nią 2,56% ważnie oddanych głosów.

Natomiast jeśli spojrzymy na zasadę reprezentacji z perspektywy równości materialnej głosu oddanego na poszczególne partie polityczne, to trzeba przyznać, że jest ona realizowana znacznie lepiej niż w ujęciu terytorialnym. W wyborach do Izby Reprezentantów siła głosu konieczna do uzyskania mandatu jest w dużej mierze zbliżona dla wszystkich podmiotów politycznych, z niewielkim odstępstwem w przypadku ugrupowań, które uzyskały wyłącznie jeden mandat w izbie. W odniesieniu do wyników wyborów z 2014 r. – na jeden mandat zwycięskiego ugrupowania, a więc Szerokiego Frontu (*Frente Amplio*), przypadało 22 683,74 głosu. Na mandaty pozostałych ugrupowań przypadało odpowiednio: Partii Narodowej (*Partido Nacional*) – 22 893,78 głosu, Partii Kolorado (*Partido Colorado*) – 23 515,31 głosu, Partii Niezależnej – 24 459,67 głosów, zaś Zgromadzenia Ludowego (*Asamblea Popular*) – 26 869

18 P. Aguirre, *Sistemas políticos ...*, s. 32, J.M. Colomer, *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona 2013, s. 224.

19 W 2014 r. wynik taki uzyskała Ekologiczna Partia Radykalno-Nieprzejednana (*Partido Ecologista Radical Intransigente*).

20 Zob. [www.corteelectoral.gub.uy/nacionales2014/proclamacion/ACTA\\_N\\_9413\\_SENADOR-RES\\_2015\\_2020.pdf](http://www.corteelectoral.gub.uy/nacionales2014/proclamacion/ACTA_N_9413_SENADOR-RES_2015_2020.pdf) (27.12.2018).



głosów<sup>21</sup>. Tym samym różnice w sile głosów pomiędzy stronnictwami parlamentarnymi nieco tylko przekroczyły osiemnaście punktów procentowych (18,45), a gdyby pominąć ów jeden mandat Zgromadzenia Ludowego, to wynik ten wynosiłby tylko niecałe osiem punktów procentowych (7,83), co można uznać za wynik wyjątkowo niski. Co specyficzne, mniejsza dyferencjacja pojawia się przy wyborach do Senatu. W ich przypadku zdobycie jednego mandatu przez Szeroki Front wymagało poparcia 75 612 wyborców, Partię Narodową – 73 260 wyborców, Partię Kolorado – 76 425 wyborców, zaś Partię Niezależną – 73 379 głosów<sup>22</sup>. Oznacza to, że różnica w sile głosu wynosiła 4,32 punktu procentowego. Ponadto jednak Szeroki Front uzyskał dodatkowy mandat, sprawowany z urzędu przez Wiceprezydenta Republiki.

## 5. Zgłaszanie kandydatów w wyborach organów przedstawicielskich

Mówiąc o zasadzie reprezentacji, odnieść też trzeba się do procedury zgłaszania kandydatów w wyborach do organów przedstawicielskich. W ich przypadku nie przeprowadza się bowiem prawyborów, lecz – o czym już wspomniano – monopol na rejestrowanie list kandydatów mają partie polityczne. Zgodnie z art. 9 ustawy prawo wyborcze<sup>23</sup> listy wyborcze zgłaszane są z użyciem nazwy (*lema*) danej partii, choć istnieje też możliwość wykorzystania na listach wyborczych także nazw frakcji partyjnych (*sublema*), co jednak nie jest dopuszczalne w wyborach do Izby Reprezentantów na poziomie krajowym<sup>24</sup> (*sublema* stosowane są jedynie przy podziale mandatów na poziomie departamentów<sup>25</sup>). Ugrupowania mogą zgłaszać listy kandydatów w czterech wariantach przewidzianych w prawie wyborczym, przy czym wybór wariantu należy do danej partii politycznej, o czym muszą jednak powiadomić Trybunał Wyborczy lub odpowiednią Radę Wyborczą.

Pierwszy wariant przybiera postać klasyczną, gdzie partia zgłasza jedną listę, przy czym w uzyskaniu mandatów znaczenie ma kolejność umieszczenia kandydatów na listach, a w przypadku wakatów – propozycja objęcia mandatu skierowana jest do kolejnych osób umieszczonych na liście. Wariant drugi wiąże się ze zgłoszeniem dwóch list. Pierwsza z nich zawiera nazwiska kandydatów, którym mandaty są

21 Zob. [www.corteelectoral.gub.uy/nacionales2014/proclamacion/ACTA\\_N\\_9416\\_DIPUTADOS\\_2015\\_2020.pdf](http://www.corteelectoral.gub.uy/nacionales2014/proclamacion/ACTA_N_9416_DIPUTADOS_2015_2020.pdf) (27.12.2018).

22 *Ibidem*.

23 Ley N° 7812 de 16 de enero de 1925. Ley de Elecciones, modificada por Ley N° 17.113, de 9 de junio de 1999 y por Ley 17.239 de 2 de mayo de 2000, [www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/afiledownload.aspx?3,27,268,O,S,0,5552%3bS%3b1%3b264](http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/afiledownload.aspx?3,27,268,O,S,0,5552%3bS%3b1%3b264), (27.12.2018).

24 Zob art. 54 Elecciones Nacionales: Reglamento, aprobado por la Corte Electoral para las elecciones nacionales de Octubre de 2014, [www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/afiledownload.aspx?3,26,453,O,S,0,5756%3bS%3b1%3b288](http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/afiledownload.aspx?3,26,453,O,S,0,5756%3bS%3b1%3b288), (27.12.2018).

25 S. Acuña, R. Piñeiro Rodríguez, C. Rossel, ¿Quién maneja la caja? Financiamiento político y estructuras partidarias en Uruguay, „Colombia Internacional” 2018, vol. 95, s. 62.

przyszanawane z uwzględnieniem miejsca na liście. Druga lista zawiera zastępców kandydatów, którzy mogą obsadzać mandaty wygasłe w toku kadencji. W przypadku zastępców również o objęciu mandatów decyduje miejsce na tej liście. Trzeci wariant także zakłada zgłoszenie dwóch odrębnych list: kandydatów w wyborach oraz ich zastępców, z tym że nazwiska zastępców zostają przypisane w sposób stały do konkretnych kandydatów. Oznacza to, że w przypadku wygaśnięcia mandatu jasno jest określone, który z zastępców obejmie jego mandat. Wreszcie ostatni wariant, z którego może skorzystać partia polityczna, polega na tym, że odróżnia się w nim zastępstwo stałe i zastępowo tymczasowe. W przypadku tej pierwszej sytuacji zastępstwo następuje na zasadach tożsamyh z wariantem pierwszym, a więc mandat obejmuje kolejny kandydat z listy. Natomiast w przypadku zastępstwa czasowego mandat wykonuje osoba z listy zastępczej, wskazana jako zastępcza konkretnego kandydata.

Wybór jednego ze wspomnianyh wariantów dokonywany jest jednak w ramach list prezentowanych przez ugrupowania polityczne, co zapewnia im daleko idącą swobodę i oznacza, że w ramach jednej karty wyborczej istnieje możliwość zastosowania różnych wariantów związanych z kształtem danej listy. W efekcie ugrupowania mogą w ten sposób elastycznie tworzyć korzystne dla siebie rozwiązania, nawet w ramach jednej karty wyborczej. Można więc powiedzieć, że prowadzi to do jak największej reprezentatywności składu danego organu przedstawicielskiego. Mimo to w wyborach do Senatu, gdzie istnieje możliwość zgłaszania większej liczby list sygnowanych prze *sublema* w ramach jednej karty, owo zwiększenie reprezentatywności występuje<sup>26</sup>.

Istotne jest też to, że wprowadzono limity związane z maksymalną liczbą zgłaszanych kandydatów i ich zastępców. W przypadku wybrania wariantu z jedną listą kandydatów może na niej znajdować się maksymalnie liczba stanowiąca czterokrotność obsadzanych mandatów. W przypadku zgłoszenia odrębnych list kandydatów i ich zastępców liczba kandydatów na liście nie może przekraczać liczby mandatów, zaś liczba zastępców nie może przekraczać trzykrotności liczby mandatów<sup>27</sup>. Oczywiście liczby te dotyczą wyłącznie list kandydatów, a nie samej karty, na której może być umieszczona większa liczba list opatrzonych *sublema*, przypisanych jednak do jednej partii politycznej (*lema*). Dodatkowy element, który zwiększa reprezentatywność składu izb parlamentu, to występowanie systemu list otwartyh, zapewniających możliwość głosowania na konkretnego kandydata w ramach listy, co nie jest zresztą rozwiązaniem typowym w Latynoameryce<sup>28</sup>.

26 D. Buquet, R. Piñeiro, Factores de mediano y largo plazo para el análisis del proceso electoral de 2014 en Uruguay, "Anuario Latinoamericano-Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales" 2015, vol. 2, s. 33-34.

27 Zob. art. 12 ustawy o wyborach.

28 J.M. Colomer, Cómo votamos..., *op. cit.*, s. 225.

## 6. Referendum i inicjatywa ludowa

Uzupełnieniem zasady reprezentacji w urugwajskim porządku ustrojowym są mechanizmy bezpośredniej partycypacji obywatelskiej. Ich regulacja oraz praktyczne wykorzystanie wyróżnia się na tle rozwiązań innych państw kontynentu. Można powiedzieć, że w dużej mierze stanowi to konsekwencję znaczących wpływów rozwiązań szwajcarskich na kształt urugwajskiego systemu politycznego, szczególnie zauważalnych w rozwiązaniach konstytucyjnych z 1918 r. i 1951 r. Rozwiązania te nie do końca sprawdziły się jednak w Urugwaju<sup>29</sup>, pomimo to nawiązywanie do instrumentów demokracji bezpośredniej do dziś jest żywe w tradycji ustrojowej tego państwa. Na gruncie aktualnej ustawy zasadniczej przewidziane zostały dwa takie instrumenty: ludowa inicjatywa ustawodawcza oraz referendum abrogacyjne. Ta pierwsza polega na tym, że grupa co najmniej 25% osób ujętych w rejestrze wyborców ma prawo do przygotowania i przedłożenia projektu ustawy<sup>30</sup>. Referendum abrogacyjne natomiast wiąże się z prawem wyborców, w tej samej liczbie co w przypadku inicjatywy ludowej, do wniesienia – w ciągu roku od promulgacji ustawy – wniosku o przeprowadzenie referendum w sprawie uchylecia tego aktu. Można więc w tym przypadku mówić, że stanowi ono swoistą, nieklasyczną formę weta ludowego. Istnieją jednak pewne ograniczenia przedmiotowe związane z realizacją obu tych instrumentów. Po pierwsze, nie ma możliwości przedkładania wniosków obywatelskich w sprawach dotyczących podatków. Po drugie zaś, nie mogą one dotyczyć kwestii, w których wyłączna inicjatywa ustawodawcza została przyznana władzy wykonawczej. W świetle konstytucji ekskluzywność takiej inicjatywy odnosi się do regulacji ulg podatkowych, określenia płacy minimalnej, a także cen urzędowych<sup>31</sup>. Wyłączność tej inicjatywy dotyczy nie tylko zasad ich określania, ale także zwiększenia ulg podatkowych czy też płacy minimalnej oraz cen urzędowych oraz ich obniżania.

Prawne uregulowanie inicjatywy ustawodawczej ma jedynie szcątkowy charakter. Głębsza regulacja dotyczy jedynie ludowej inicjatywy konstytucyjnej, która przedkładana jest na odmiennych zasadach. Wniosek w tej sprawie złożony może być przez mniejszą liczbę wyborców, a więc przez co najmniej 10% wszystkich wyborców ujętych w rejestrze wyborców. Jednocześnie musi on zawierać projekt ustawy o zmianie konstytucji. Po złożeniu go do przewodniczącego Zgromadzenia Generalnego i spełnieniu wymogów formalnych powinien on zostać przedłożony pod głosowanie

29 Zob. M. Collazo, *La Constitución de 1918: miradas desde la filosofía, la academia y la política*, „Anuario Del Área Socio-Jurídica” 2018, vol. 10, nr 1, s. 54.

30 F. Hevia de la Jara, *La iniciativa legislativa popular en América Latina*, „Convergencia, Revista de Ciencias Sociales” 2010, nr 52, s. 161.

31 Zob. F. Musto, C. Zeballos, *Dimes y diretes. El debate parlamentario en Uruguay*, VII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires 2013, s. 3.

razem z wyborami prezydenckimi oraz parlamentarnymi<sup>32</sup>. Co jednak istotne, parlament może przygotować kontrprojekt, a nawet kontrprojekty, które będą głosowane łącznie z projektem stanowiącym inicjatywę ludową. Szczególne znaczenie mają zasady związane z przyjęciem projektu zmiany konstytucji w referendum. Wymagana jest bowiem podwójna większość. Za przyjęciem takiej zmiany nie tylko musi opowiedzieć się większość głosujących w wyborach powszechnych, ale także większość ta musi stanowić co najmniej 35% wszystkich wyborców ujętych w rejestrze wyborców.

Zdecydowanie większe problemy interpretacyjne wiążą się z realizacją ludowej inicjatywy ustawodawczej, co wynika z braku stosownych regulacji ustawowych, regulujących realizację tego obywatelskiego prawa konstytucyjnego<sup>33</sup>. Złożenie w parlamencie projektu spełniającego wymogi formalne powinno spowodować rozpoczęcie prac parlamentarnych. Uważa się jednak, że brak aktywności władzy ustawodawczej czy też odrzucenie przez nią projektu, bez względu na motywację przedstawicieli, powinno skutkować przeprowadzeniem referendum w sprawie przyjęcia ludowego projektu ustawy<sup>34</sup>. Pomimo to ogólność rozwiązań konstytucyjnych, w tym brak wskazania wymogów dotyczących rozstrzygającego charakteru takiego referendum, powodowała wątpliwości co do właściwego sposobu procedowania<sup>35</sup>, chociaż wątpliwości te i tak nie zablokowały praktycznego wykorzystywania mechanizmu inicjatywy ludowej, gdyż w praktyce urugwajskiej znajdowała ona zastosowanie, przede wszystkim przy rozstrzyganiu spraw o charakterze socjalnym (edukacja, zabezpieczenie społeczne)<sup>36</sup>.

Bardziej szczegółowo uregulowane zostało postępowanie w sprawie referendum abrogacyjnego. Zgodnie z ustawą 16 017 z 1989 r.<sup>37</sup> przewidziane zostały dwie odmiany takiego referendum: skierowane przeciwko całej ustawie oraz przeciwko jej konkretnym postanowieniom, co jednak w żadnym wypadku nie wpływa na realizację tego prawa. Z formalnego punktu widzenia postępowanie związane z wniesieniem wniosku o przeprowadzenie referendum abrogacyjnego składa się z dwóch etapów. Pierwszy z nich rozpoczyna się już po promulgacji ustawy. Potencjalni inicjatorzy weta ludowego mają bowiem 150 dni liczonych od tego dnia na złożenie

32 Przewodniczący Zgromadzenia Generalnego, jak i sam parlament nie mają możliwości modyfikowania treści projektu obywatelskiego.

33 F. Musto, C. Zeballos, Dimes y directes..., *op. cit.*, s. 3

34 Wyjątek dotyczy inicjatywy konstytucyjnej, o czym będzie mowa w dalszym rozdziale; zob. R. González Rissoto, *La democracia directa en Uruguay*, „Revista de derecho electoral” 2008, nr 6, s. 15.

35 La ley de iniciativa popular deberá ir a referéndum si el Parlamento la rechaza, [www.lr21.com.uy/politica/39541-la-ley-de-iniciativa-popular-debera-ir-a-referendum-si-el-parlamento-la-rechaza](http://www.lr21.com.uy/politica/39541-la-ley-de-iniciativa-popular-debera-ir-a-referendum-si-el-parlamento-la-rechaza) (22.11.2016).

36 F. Hevia de la Jara, *La iniciativa...*, *op. cit.*, s. 164.

37 Ley N° 16.017 ley de elecciones sustituyen artículos de la ley n° 7.812, de 16 de enero de 1925 y sus modificativas (D.O. 6 abr/989 – N° 22839).

wniosku o rozpoczęcie procedury wykonywania weta. Wniosek taki winien zostać przedłożony Trybunałowi Wyborczemu wraz z podpisami co najmniej 2% wyborców ujętych w rejestrze<sup>38</sup>. Niespełnienie wymogów formalnych zamyka postępowanie, natomiast jeśli wymogi te zostały spełnione, przeprowadzane jest urzędowe zapewnienie poparcia wyborców dla wniosku. Odbywa się to w lokalach wyborczych w pierwszą niedzielę przypadającą po 45 dniu od pozytywnego rozstrzygnięcia Trybunału Wyborczego. Co istotne, odbywa się to na zasadach analogicznych z przeprowadzeniem wyborów, łącznie z zachowaniem zasady tajności.

Weryfikacja spełnienia warunków niezbędnych do zarządzenia referendum dokonuje ponownie Trybunał Wyborczy<sup>39</sup>. W tym wypadku negatywna ich ocena daje inicjatorom możliwość złożenia odwołania, które rozpatrywane jest w trybie postępowania sądowego, choć rozstrzygnięcie ponownie należy do Trybunału Wyborczego. Rozstrzygnięcie pozytywne prowadzi natomiast do jednoczesnego zarządzenia referendum na dzień przypadający w ciągu 120 dni od tego rozstrzygnięcia. W referendum głosowanie dotyczy oparcia wniosku, a nie treści ustawy. Tak więc głosy na tak są jednocześnie głosami za uchyleniem ustawy lub też niektórych jej postanowień. W efekcie, jeżeli większość głosów ważnych oddana została za wetem, powoduje to ogłoszenie przez Trybunał Wyborczy uchwalenia ustawy, choć ostateczne rozstrzygnięcie zależy od potwierdzenia ważności referendum. Negatywne rozstrzygnięcie protestów przeciwko ważności referendum albo ich brak wiąże się z opublikowaniem w dzienniku urzędowym i co najmniej dwóch dziennikach ogólnokrajowych ostatecznych jego wyników i jednoczesnego rozstrzygnięcia uchylającego, co powoduje wygaśnięcie obowiązywania ustawy, o czym Trybunał Wyborczy informuje również władzę wykonawczą<sup>40</sup>, Zgromadzenie Generalne i Sąd Najwyższy.

## 7. Wnioski końcowe

Podsumowując, pomimo wykorzystywania mechanizmów partycypacyjnych w praktyce ustrojowej nie można mieć wątpliwości, że zasadą jest jednak demokracja przedstawicielska. Wiąże się to nie tylko z tym, że to właśnie organy przedstawicielskie dominują w realnym wykonywaniu władzy w państwie, ale także z ograniczeń związanych z korzystaniem z inicjatywy ludowej oraz referendum w Urugwaju. Kluczowe znaczenie ma jednak zapewnienie bardzo szerokiej reprezentacji politycznej w parlamencie urugwajskim (podobnie zresztą jak i przedstawicielskich organach re-

38 W praktyce wnioski takie składają partie polityczne lub organizacje społeczne, zob. F. Cantero Piali, *La oposición política en Uruguay. Una mirada desde los mecanismos de democracia directa*, Montevideo 2006, s. 35.

39 Nie dochodzi natomiast do ponownej oceny formalnej wniosku.

40 Egzekutywa publikuje informację o uchyleniu ustawy lub jej niektórych przepisów w Krajowym Rejestrze Ustaw i Dekretów.

gionalnych), co wynika z ukształtowania systemu wyborczego, a przede wszystkim dużych okręgów wyborczych oraz braku ustawowego progu wyborczego. Nie można nie zauważyć, że takie rozwiązania są typowe dla licznych państw latynoamerykańskich, co jest w dużej mierze pokłosiem obowiązującej w nich odmiany systemu prezydenckiego, w którym powstanie stabilnej większości parlamentarnej wspierającej władzę wykonawczą nie stanowi sprawy kluczowej<sup>41</sup>.

#### BIBLIOGRAFIA

- Acuña S., Piñeiro R., Rossel C., ¿Quién maneja la caja? Financiamiento político y estructuras partidarias en Uruguay, „Colombia Internacional” 2018, vol. 95.
- Bottinelli O.A., Los fueros parlamentarios en Uruguay ¿qué son? ¿cuál es su finalidad?, „Revista de Análisis Político, Opinión Pública y Estudios Sociales”, maj 2018, [www.factum.uy/analisis/2018/ana180504.php](http://www.factum.uy/analisis/2018/ana180504.php).
- Buquet D., Piñeiro R., Factores de mediano y largo plazo para el análisis del proceso electoral de 2014 en Uruguay, „Anuario Latinoamericano-Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” 2015, vol. 2.
- Buquet D., Piñeiro R., La Consolidación de un Nuevo Sistema de Partidos en Uruguay, „Revista Debates” 2014, Porto Alegre, vol. 8, nr 1.
- Cantero Piali F., La oposición política en Uruguay. Una mirada desde los mecanismos de democracia directa, Montevideo 2006.
- Colomer J.M., Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro, Barcelona 2013.
- Collazo M., La Constitución de 1918: miradas desde la filosofía, la academia y la política, „Anuario Del Área Socio-Jurídica” 2018, vol. 10, nr 1.
- Dreyfus F., dArcy F., Les institutions politiques et administratives de la France, Paris 1987.
- Działocha K., Uwaga 12 do art. 4, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. V, Warszawa 2007.
- González M.L., Órganos electivos: composición y periodos electorales, (w:) D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, J. Thompson (red.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, Mexico 2007.
- González R., La democracia directa en Uruguay, „Revista de derecho electoral” 2008, nr 6.
- Hevia de la Jara F., La iniciativa legislativa popular en América Latina, „Convergencia, Revista de Ciencias Sociales” 2010, nr 52.
- Kraluk W., O rozumieniu i regulacji normatywnej demokracji bezpośredniej w nowej konstytucji, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III.

---

41 Patrząc z perspektywy polskiej – w naszym kraju podobne rozwiązania powinny być implementowane na poziomie gminy, gdzie również organ wykonawczy wybierany jest w wyborach powszechnych, niezależnie od składu organu stanowiącego.

- Lanzaro J., Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos Uruguaj (1910-2010), „Campinas” 2013, vol. 19, nr 2.
- Moraes J.A., Why Factions? Candidate Selection and Legislative Politics in Uruguay, (w:) P.M. Siavelis, S. Morgenstern, Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin, University Park, Pennsylvania 2008.
- Musto F., Zeballos C., Dimes y directes. El debate parlamentario en Uruguay, VII Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires 2013.
- Nohlen D., Zovatto D., Orozco J., Thompson J. (red.), Gicquel J., Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris 1987.
- Segado F., Las candidaturas electorales, (w:) D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, J. Thompson (red.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, Mexico 2007.
- Szymanek J., Reprezentacja i mandat parlamentarny, Warszawa 2013.
- Tealdi J.P., Las elecciones internas de los partidos políticos. Análisis de la Ley 19.005, „Revista de Derecho Público” 2013, nr 43.