

Grzegorz Kuca

Wybory parlamentarne w Indonezji – uregulowania prawne oraz wyniki wyborów

SŁOWA KLUCZOWE:

*uregulowania prawne, wyniki wyborów,
partie polityczne, Indonezja*

STUDIA I ANALIZY

Rys historyczny wyborów parlamentarnych

Powszechne wybory parlamentarne w niepodległej Republice Indonezyjskiej odbywały się – jak do tej pory – dziewięć razy. Po powstaniu niepodległego państwa indonezyjskiego (17 sierpnia 1945 r.) i przyjęciu konstytucji (18 sierpnia 1945 r.) wyznaczono datę pierwszych wyborów parlamentarnych, które miały zostać przeprowadzone w styczniu 1946 r. Ze względu jednak na przedłużające się walki narodowyzwolenicze i brak odpowiednich podstaw prawnych (ustawy wyborczej) termin ten był wielokrotnie odsuwany w czasie. Po ustabilizowaniu się sytuacji wewnętrznej państwa i uznaniu niepodległości Indonezji (27 grudnia 1949 r.), kolejne rządy podejmowały próby przygotowania projektu pierwszej ustawy wyborczej. Niestety udało im się uchwalić tylko nową konstytucję (17 sierpnia 1950 r.), opracowaną faktycznie jeszcze przed proklamowaniem niepodległości przez Indonezję¹. Kryzys polityczny i dymisje kolejnych gabinetów spowodowały, że projekt stosownej ustawy wyborczej został przedstawiony dopiero 25 listopada 1954 r. Po wielu tygodniach dyskusji i rozpatrzeniu blisko dwustu poprawek, pierwsza ustawa (ordynacja) wyborcza niepodległej Indonezji została uchwalona

¹ Zob. M. Grzybowski, G. Kuca, *Parlament Indonezji*, Warszawa 2009, s. 8.

1 kwietnia 1953 r. (4 kwietnia 1953 roku weszła w życie)². Podstawowym założeniem ustawy wyborczej nr 7 z 1953 r. był system proporcjonalnej reprezentacji, który – jako jedno z nielicznych założeń – nie był krytykowany podczas prac nad jej projektem. Ustawa dokonywała podziału terytorium państwa indonezyjskiego na 16 okręgów, w których wybierano co najmniej 3 przedstawicieli stanowiących reprezentację co najmniej 300.000 obywateli³. Ustawa wyborcza powierzała czynne prawo wyborcze obywatelom Indonezji, którzy ukończyli 18 rok życia lub zawarli uprzednio związek małżeński.

Pierwsze wybory parlamentarne odbyły się 29 września 1955 r.⁴, za rządów Sukarno – pierwszego prezydenta Indonezji. W wyborach tych o 257 mandatów (do tego dochodziły 3 mandaty z prowincji Irian Zachodni⁵ (ind. *Irian Jaya*)) w Ludowej Izbie Reprezentantów (ind. *Dewan Perwakilan Rakyat, DPR*) rywalizowało wiele ugrupowań politycznych. 28 z nich brało udział w repartycji mandatów. Wyniki wyborów parlamentarnych ugruntowały silną pozycję czterech głównych partii politycznych o zasięgu ogólnokrajowym: Narodowej Partii Indonezji (ind. *Partai Nasional Indonesia, PNI*) – 22,30% (57 mandatów), Masjumi (ind. *Majlis Sjuro Muslimin Indonesia*) – 20,09% (57 mandatów), Partii Muzułmańskich Sunnitów Indonezji (ind. *Nahdlatul Ulama*) – 18,4% (45 mandatów) oraz Komunistycznej Partii Indonezji (ind. *Partai Komunis Indonesia*) – 16,4% (39 mandatów). Pozostałe ugrupowania (w liczbie 24) biorące udział w wyborach otrzymały łącznie 22% (62 mandaty)⁶.

Wybrani członkowie organów przedstawicielskich stanęli przed trudnym zadaniem opracowania nowej konstytucji. Po trzech latach dyskusji i sporów przygotowany projekt został jednakowoż odrzucony większością głosów. W tej sytuacji prezydent Sukarno rozwiązał parlament i przywrócił konstytucję z 1945 roku⁷.

Propozycja przeprowadzenia kolejnych wyborów parlamentarnych pojawiła się dopiero po ustąpieniu prezydenta Sukarno (11 marca 1967 r.)

² H. Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Singapore 2007, s. 278–280.

³ L. Suryadinata, *Election and Politics in Indonesia*, Singapore 2002, s. 21.

⁴ Zob. B.R. Compton, *The Indonesian Election Law*, „Far Eastern Survey” 1954, nr 4, s. 62; H. Feith, *Indonesian Elections of 1955*, New York 1957, s. 58–59.

⁵ Prowincja ta do 1962 r. stanowiła terytorium zależne od Holandii, tzw. Nowa Gwinea Holenderska.

⁶ C. Brown, *A Short History of Indonesia. The Unlikely Nation?*, New South Wales 2003, s. 183; Por. B. Mrozek, *Historia najnowsza Azji Południowo-Wschodniej*, Warszawa 1973, s. 357.

⁷ B. Higgins, *All The Difference. A Development Economist's Quest*, Montreal–Buffalo 1992, s. 62.

i przekazaniu władzy głównodowodzącemu armią, generałowi Suharto, który wprowadził reżim „Nowego Porządku” (ind. *Orde Baru*). „Nowy Porządek” stanął przed trudnym problemem ustabilizowania sytuacji politycznej w kraju. By tego dokonać zaplanowano przeprowadzenie wyborów powszechnych. W tym celu opracowano projekt nowej ustawy wyborczej, który został przyjęty na posiedzeniu rządu 24 listopada 1966 r.

Nowa ustawa wyborcza nr 15 z 1969 r. (nowelizowana odcinkowo trzy razy: w 1975 r., w 1980 r., w 1985 r.⁸) utrzymywała system proporcjonalnej reprezentacji dokonując podziału terytorium państwa indonezyjskiego na 16 okręgów, w których wybierano co najmniej 3 przedstawicieli stanowiących reprezentację co najmniej 300.000 obywateli. Na mocy nowych uregulowań prawnych powołano do życia podległy rządowi (a dokładniej: Ministrowi Spraw Wewnętrznych) Instytut Wyborów Powszechnych (ind. *Lembaga Pemilihan Umum, LPU*) odpowiedzialny za przeprowadzenie wyborów parlamentarnych⁹.

Następne wybory parlamentarne odbyły się dopiero w 1971 roku. O 360 mandatów w parlamencie obsadzanych w drodze wyborów (do tego dochodziło 100 mandatów pochodzących z mianowania) rywalizowało 10 ugrupowań, w tym: 9 partii politycznych oraz powstały w 1964 r., tzw. „bezpartyjny blok współpracy z rządem” *Golkar* (ind. *Golongan Karya – Golkar*)¹⁰.

Najwyższy wynik wyborczy odnotował wówczas *Golkar* – 63% głosów (236 mandatów). W rozdziale mandatów uczestniczyły nadto: Narodowa Partia Indonezji (ind. *Partai Nasional Indonesia, PNI*) – 6,9% (20 mandatów), Partia Muzułmańskich Sunnitów Indonezji (ind. *Nahdlatul Ulama, NU*) – 18,7% (58 mandatów), *Parmusi* – 5,4% (24 mandaty), Partia Unii Islamu (Indonezja) – (ind. *Partai Sarekat Islam (Indonesia), PSI(I)*) – 2,4% (10 mandatów), pozostałe partie – 3,8% (12 mandatów).

Wynik wyborów i działalność organów przedstawicielskich nie satysfakcjonowały wszakże prezydenta, który na mocy ustawy nr 3 z 1973 r. dokonał fuzji wszystkich istniejących wówczas partii politycznych i organizacji społecznych, zespalał je w dwie partie polityczne i jedną grupę funkcyjną. Powołał do życia Zjednoczoną Partię na Rzecz Rozwoju (ind. *Partai Persatuan Pembangunan, PPP*) i Demokratyczną Partię Indonezji

⁸ S. Haris, *General Elections under The New Order*, [w:] H. Antlöv, S. Cederroth (ed.), *Elections In Indonesia. The New Order and Beyond*, London 2004, s. 25.

⁹ Tamże, s. 25–26.

¹⁰ *Golkar* stanowi luźną federację grup zawodowych, społecznych i regionalnych niebędącą partią polityczną w znaczeniu prawnym. Trzon jej działalności stanowili urzędnicy, nauczyciele, dziennikarze, studenci, wchodzący w jej skład na zasadzie funkcjonalnej.

(ind. *Partai Demokrasi Indonesia, PDI*), utrzymał także prorządową Grupę Funkcyjną – *Golkar*¹¹.

Po tym wydarzeniu, w kolejnych wyborach parlamentarnych, przeprowadzonych w latach: 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, *Golkar* odnosiła przegniatające zwycięstwo¹².

Tabela 1. Wyniki wyborów parlamentarnych w latach 1977–1997 (w procentach)

Partia \ Rok	1977	1982	1987	1992	1997
Golkar	62,11	64,34	73,16	68,10	74,51
PDI	8,60	7,88	10,87	14,9	3,06
PPP	29,29	27,78	15,97	17,00	22,43
Razem:	100	100	100	100	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie: L. Suryadinata, *Interpreting Indonesian Politics*, Singapore 1998, s. 199.

Sytuacja ta uległa zmianie dopiero w 1999 roku, w okresie relatywnie krótkich rządów prezydenta B.J. Habibie. Uchwalono wówczas dwie nowe ustawy: ustawę o partiach politycznych (nr 2 z 1999 r.) oraz ustawę o wyborach (nr 3 z 1999 r.). Przyjęte regulacje prawne zagwarantowały ponownie udział w wyborach wielu partiom politycznym¹³. Ustawa nr 3 z 1999 r. zakładała, że deputowani do Ludowej Izby Reprezentantów będą wybierani w wyborach powszechnych i bezpośrednich, opartych na wielomandatowych okręgach wyborczych. Rozdział mandatów dokonywany był z zastosowaniem metody Hare’a-Niemeyera¹⁴.

W nowych uwarunkowaniach politycznych o 462 mandatów (do tego dochodziło 38 deputowanych mianowanych przez prezydenta) w Ludowej Izbie Reprezentantów rywalizowało 48 partii politycznych. 22 z nich uczestniczyło w rozdziale mandatów¹⁵. Tym razem wybory wygrała Demokratyczna Partia Indonezji – Walka (ind. *Partai Demokrasi Indonesia – Perjuangan, PDI-P*) – 33,7% (153 mandaty) pokonując dotychczasowego lidera, blok *Golkar* – 22,4% (120 mandatów), który zajął drugie miejsce. W repartycji mandatów uczestniczyły również: Partia Prze-

¹¹ H. Sulisty, *Electoral Politics in Indonesia: A Hard Way To Democracy*, [w:] A. Croissant, G. Bruns, J. Marei (ed.), *Electoral politics in Southeast & East Asia*, Singapore 2002, s. 77.

¹² Zob. L. Suryadinata, *Election and Politics in Indonesia*, Singapore 2002, s. 32.

¹³ P. Ziegenhain, *The Indonesian Parliament and Democratization*, Singapore 2008, s. 103–104.

¹⁴ Tamże, s. 113.

¹⁵ N. Soeseno, A. Soegoro, D. Rahayu, *Legislative Recruitment and Electoral Systems in Indonesia*, Stockholm 2002, s. 1.

budzenia Narodowego (ind. *Partai Kebangkitan Bangsa, PKB*) – 12,6% (51 mandatów), Zjednoczona Partia na Rzecz Rozwoju (ind. *Partai Persatuan Pembangunan, PPP*) – 10,7% (58 mandatów), Partia Mandatu Narodowego (ind. *Partai Amanat Nasional, PAN*) – 7,1% (35 mandatów), Partia Wschodzącej Gwiazdy (ind. *Partai Bulan Bintang, PBB*) – 1,9% (13 mandatów), Partia Sprawiedliwości i Jedności (ind. *Partai Keadilan dan Persatuan, PKP*) – 1% (6 mandatów), Partia Sprawiedliwości (ind. *Partai Keadilan, PK*) – 1% (6 mandatów). Pozostałe ugrupowania uzyskały łącznie 2,6% (18 mandatów)¹⁶.

W 2003 r. uchwalono nową, kompleksową ustawę wyborczą nr 12 z 2003 r. regulującą wybory do Ludowej Izby Reprezentantów (DPR), nowoutworzonej Rady Reprezentantów Regionów (DPD) oraz Regionalnych Ludowych Rad Reprezentantów (DPRD)¹⁷. Na mocy nowych regulacji wyborczych po raz pierwszy w historii indonezyjskiego prawa wyborczego wprowadzono otwarte listy wyborcze umożliwiające wyborcom głosowanie nie tylko na partie polityczne, ale również na poszczególnych kandydatów.

W 2004 r. odbyły się kolejne wybory parlamentarne, w których po raz pierwszy – obok 550 przedstawicieli do Ludowej Izby Reprezentantów – wybrano również 128 przedstawicieli do nowopowstałej, drugiej izby parlamentu: Rady Reprezentantów Regionów (ind. *Dewan Perwakilan Daerah* – DPD). Nowoutworzona Rada Reprezentantów Regionów nie ma charakteru klasycznej izby wyższej, choć jej członkowie często nazywają siebie senatorami¹⁸. Uprawnienia Rady są dość ograniczone i sprowadzają się do uczestnictwa (ind. *ikut*) w dyskusji nad wszystkimi projektami ustaw dotyczącymi regionów oraz do przedkładania opinii (ind. *pertimbangan*) Ludowej Izbie Reprezentantów w zakresie budżetu państwa, podatków, edukacji i religii (art. 22D konstytucji)¹⁹. Aktualnie w Republice Indonezji trwa dyskusja nad zwiększeniem uprawnień drugiej izby parlamentu i reformą władzy ustawodawczej, w ramach której Rada uzyskałaby status liczącego się partnera izby pierwszej (Ludowej Izby Reprezentantów)²⁰.

¹⁶ D. Kingsbury, *The Politics of Indonesia, Third edition*, Melbourne 2005, s. 282.

¹⁷ M. Grzybowski, G. Kuca, *Parlament Indonezji...*, s. 13–14, 16.

¹⁸ Zob. S.D. Harijanti, T. Lindsey, *Indonesia: General elections tests the amended Constitution and the new Constitutional Court*, "International Journal Constitutional Law" 2006, nr 4, s. 143–144.

¹⁹ Zob. S. Sherlock, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions. A report on the Dewan Perwakilan Daerah (DPD)*, "Centre for Democratic Institutions Policy Paper" 2006, nr 1, s. 6.

²⁰ *Legislative reform needed*, „Jakarta Post” z dnia 9 listopada 2007 r.

O 550 mandatów w Ludowej Izbie Reprezentantów rywalizowały 24 partie polityczne (16 z nich uczestniczyło w repartycji mandatów), które zgłosiły łącznie 7785 kandydatów²¹. Z kolei o 128 mandatów (wybieranych po 4 kandydatów z każdej z 32 prowincji) w Radzie Reprezentantów Regionów konkurowało 920 kandydatów zgłoszonych indywidualnie. Wybory do Ludowej Izby Reprezentantów oparte zostały na tzw. otwartych listach wyborczych. Po raz pierwszy w historii indonezyjskiego prawa wyborczego wyborcy mogli głosować zarówno na partię polityczną, jak i na poszczególnych kandydatów. W praktyce jednak wprowadzony system ustalania wyników wyborów był w dużej mierze iluzoryczny. Przyjęto bowiem, że jeśli głosujący nie wyraził swoich preferencji wyborczych zarówno poprzez odpowiednie zaznaczenie kandydatów, jak i partii politycznej, z którą ci kandydaci byli związani, to głos uznawany był za nieważny. W konsekwencji przyjęcia takich ograniczeń tylko dwóm kandydatom przyznano mandat w Ludowej Izbie Reprezentantów na podstawie indywidualnie oddanych głosów²².

Wybory do Ludowej Izby Reprezentantów przyniosły zwycięstwo *Golkar*, która uzyskała 21,6% poparcia (127 mandatów). Kolejne miejsca zajęły: Demokratyczna Partia Indonezji – Walka – 18,5% (109 mandatów), Zjednoczona Partia na Rzecz Rozwoju – 8,1% (58 mandatów), Partia Demokratyczna (ind. *Partai Demokrat*, PD) – 7,5% (56 mandatów), Partia Przebudzenia Narodowego – 10,6% (52 mandaty), Partia Mandatu Narodowego – 6,4% (53 mandaty), Partia Sprawiedliwości i Dobrobytu – 7,3% (45 mandatów), Partia Gwiazdzistych Reform – 2,4% (14 mandatów), Partia Pokoju i Dobrobytu (ind. *Partai Keadilan Sejahtera*, PKS) – 2,1% (13 mandatów), Partia Wschodzącej Gwiazdy – 2,6% (11 mandatów), Partia Sprawiedliwości i Jedności – 1,25% (1 mandat), pozostałe – 6,9% (11 mandatów).

Ostatnie wybory parlamentarne odbyły się 9 kwietnia 2009 r. Kampania wyborcza trwała od 12 lipca 2008 r. aż do 5 kwietnia 2009 r. Po 5 kwietnia 2009 r. rozpoczęła się cisza wyborcza, w trakcie której wszystkie plakaty, afisze i inne materiały wyborcze zostały usunięte z miejsc publicznych. Dozwolone były tylko komunikaty wyborcze emitowane w telewizji²³. O 560 mandatów w Ludowej Izbie Reprezentantów rywali-

²¹ W.Z.B. Siregar, *Political Parties, Electoral System and Women's Representation in the 2004.09 Indonesian Parliaments*, "Centre for Democratic Institutions Policy Paper" 2006, nr 2, s. 21.

²² S. Sherlock, *Indonesia's 2009 elections: The New Electoral System and the Competing Parties*, "Centre for Democratic Institutions Policy Paper" 2009, nr 1, s. 6.

²³ http://en.wikipedia.org/wiki/Indonesian_legislative_election,_2009, 5.10.2009.

zowały 44 ugrupowania polityczne (w tym 6 partii politycznych o zasięgu lokalnym w prowincji Aceh), które zgłosiły blisko 11215 kandydatów (w samej stolicy państwa – Dżakarcie – zgłoszono aż 2283 kandydatów)²⁴. O 132 mandaty w Radzie Reprezentantów Regionów konkurowało 1109 kandydatów zgłoszonych indywidualnie²⁵.

Wyniki wyborów parlamentarnych zostały ogłoszone 9 maja 2009 r. Najwyższy wynik wyborczy uzyskała: Partia Demokratyczna (ind. *Partai Demokrat*) – 20,8 % poparcia (150 mandatów), kolejne miejsca zajęły: *Golkar* (ind. *Partai Golongan Karya, Golkar*) – 14,5% (107 mandatów) oraz Demokratyczna Partia Indonezji – Walka (ind. *Partai Demokrasi Indonesia – Perjuangan*) – 14% (95 mandatów), Partia Sprawiedliwości i Dobrobytu – 7,9% (57 mandatów), Partia Mandatu Narodowego – 6% (43 mandaty), Zjednoczona Partia na Rzecz Rozwoju – 5,3% (37 mandatów), Partia Przebudzenia Narodowego – 4,9% (27 mandatów), GERINDRA – Ruch Większej Indonezji (ind. *Partai Gerakan Indonesia Raya*) – 4,5% (26 mandatów), HANURA – Partia Ludowego Sumienia (ind. *Partai Hati Nurani Rakyat*) – 3,8% (18 mandatów). Pozostałe ugrupowania uzyskały łącznie 18,34% i nie uczestniczyły w rozdziale mandatów.

Liczba zarejestrowanych wyborców wynosiła 171.265.442 (tj. 74% ogółu liczby ludności) i uległa zwiększeniu w porównaniu z wyborami z 2004 r. o 15,4%. W sumie oddano 121.588.366 głosów, z czego aż 14,4% uznano za nieważne. Z danych przygotowanych przez Centralną Komisję Wyborczą wynika ponadto, że liczba zarejestrowanych wyborców, którzy nie oddali głosu, wzrosła w komparacji z wyborami z 2004 r. o 13,07%²⁶.

Data zaprzysiężenia nowego skład Ludowej Izby Reprezentantów i Rady Reprezentantów Regionów została wyznaczona na 1 października 2009 r.

Podstawy prawne indonezyjskiego systemu wyborczego

Indonezyjska ustawa zasadnicza, jedna z najkrótszych obowiązujących współcześnie konstytucji, reguluje istotne elementy systemu wyborczego Indonezji w osobnym rozdziale VIIB „Wybory powszechne”²⁷. Rozdział

²⁴ *The 2009 election in Numbers*, <http://mediacenter.kpu.go.id/>, 15.09.2009.

²⁵ <http://www.expat.or.id/info/2009indonesianelections.html>, 30.08.2009.

²⁶ <http://www.kpu.go.id/>, 19.09.2009.

²⁷ Rozdział ten został dodany na mocy trzeciej poprawki do konstytucji z 9 listopada 2001 r. Por. T. Lindsey, *Constitutional reform in Indonesia: Muddling towards democracy*, [w:] T. Lindsey (ed.), *Indonesia: Law and Society*, 2nd edition, Singapore 2008, s. 31–38.

ten obejmuje tylko wybrane elementy systemu wyborczego, w tym: tryb (sposób) przeprowadzenia wyborów, częstotliwość ich odbywania oraz tryb zgłaszania kandydatów. Wobec fragmentarycznego zasięgu konstytucyjnych uregulowań wyborczych naturalnym ich uzupełnieniem staje się regulacja ustawowa. Konstytucja indonezyjska odsyła zresztą do innych uregulowań prawnych określających szczegółowe warunki dotyczące przeprowadzenie wyborów (art. 22E ust. 6 konstytucji).

Nowa ustawa nr 10 z 2008 r. o wyborach do Ludowej Izby Reprezentantów (DPR), Rady Reprezentantów Regionów (DPD) oraz Regionalnych Ludowych Izb Reprezentantów (DPRD)²⁸ nie tylko precyzuje zasady prawne, których szczegółowe unormowanie ustawa zasadnicza pozostawiła ustawodawcy zwyklemu, ale nadto mieści w miarę całościowe doprecyzowanie zasad i trybu (sposobu) przeprowadzenia wyborów parlamentarnych²⁹.

Obowiązująca ustawa (ordynacja) wyborcza ma charakter, z założenia, całościowy. Swoim zakresem obejmuje zarówno wybory parlamentarne (do Ludowej Izby Reprezentantów oraz Rady Reprezentantów Regionów), jak i wybory lokalne na szczeblu prowincjonalnym oraz dystryktowym (do Regionalnych Ludowych Izb Reprezentantów). Merytorycznie ustawa wykracza poza klasyczny kanon uregulowań wyborczych. Dotyczy bowiem zasadniczych elementów uczestnictwa partii politycznych w kampanii wyborczej i w samych wyborach. W tym kontekście odnosi swe unormowania do statusu prawnego partii politycznych i ich rejestracji (dla celów wyborczych) zasad wyłaniania kandydatów na deputowanych oraz przebiegu kampanii wyborczych w okręgach wyborczych.

Uprawnienia wyborcze obywateli: czynne i bierne prawo wyborcze

Ustawa nr 10 z 2008 r. przyznaje czynne prawo wyborcze do Ludowej Izby Reprezentantów i Rady Reprezentantów Regionów obywatelom Indonezji, którzy ukończyli 17 rok życia lub zawarli związek małżeński i korzystają z pełni praw wyborczych³⁰. Kwestie obywatelstwa Repu-

²⁸ Tekst ustawy pochodzi ze strony internetowej Ludowej Izby Reprezentantów (DPR): <http://www.dpd.go.id/>, 30.08.2009.

²⁹ Ustawa nr 10 z 2008 r. została znowelizowana na mocy ustawy nr 17 z 2009 r. Zob. <http://www.legalitas.org/database/puu/2009/uu17-2009.pdf>, 19.09.2009.

³⁰ Art. 19 ust. 1 ustawy nr 10 z 2008 r.

bliki Indonezji reguluje ustawa nr 12 z 2006 r. Podstawą dopuszczenia wyborców do aktu głosowania są sporządzane z urzędu spisy wyborców. Nowe regulacje wyborcze utrzymały zakaz głosowania i kandydowania dla żołnierzy Państwowych Sił Zbrojnych (ind. *Tentara Nasional Indonesia, TNI*) oraz policjantów Indonezyjskich Sił Policyjnych (ind. *Polisi Republic Indonesia, POLRI*)³¹.

Ustawa wyborcza w precyzyjny sposób reguluje kwestię zasięgu biernego prawa wyborczego. Zgodnie z art. 50 ustawy nr 10 z 2008 r. prawo kandydowania w wyborach do Ludowej Izby Reprezentantów przysługuje: obywatelom Indonezji, którzy ukończyli 21 lat, wierzą w Boga, zamieszkują na terytorium Republiki Indonezji, potrafią mówić, czytać i pisać w języku indonezyjskim, legitymują się średnim wykształceniem lub jego odpowiednikiem, przestrzegają zasad „*pancza sila*”³² oraz unormowań konstytucji, nie zostali prawomocnie skazani na karę więzienia za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności na lat 5 lub powyżej, są sprawni fizycznie i psychicznie, zostali ujęci w spisie wyborców, są gotowi pracować w pełnym wymiarze czasu pracy, nienaruszający zasady niepołączalności, będący członkami partii politycznej biorącej udział w wyborach, zgłoszeni tylko przez jedną partię polityczną i tylko w jednym okręgu wyborczym.

Bierne prawo wyborcze w wyborach do Rady Reprezentantów Regionów, zgodnie z art. 12 ustawy nr 10 z 2008 r., posiadają: obywatele, którzy ukończyli 21 lat, wierzą w Boga, zamieszkują na terytorium Republiki Indonezji, potrafią mówić, czytać i pisać w języku indonezyjskim, legitymują się średnim wykształceniem lub jego odpowiednikiem, przestrzegają zasad „*pancza sila*” oraz unormowań konstytucji, nie zostali prawomocnie skazani na karę więzienia za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności na lat 5 lub powyżej, sprawni fizycznie i psychicznie, ujęci w spisie wyborców, gotowi pracować w pełnym wymiarze czasu pracy, nienaruszający zasady niepołączalności, zgłoszeni tylko jeden raz i tylko w jednym okręgu, posiadający minimalne wymagane poparcie od wyborców.

³¹ Zakaz ten został wprowadzony po raz pierwszy w wyborach w 1999 r. (ustawa nr 3 z 1999 r.). W aktualnie obowiązującym stanie prawnym zakaz ten został utrzymany na mocy art. 30 ustawy nr 4 z 2000 r.

³² „*Pancza sila*” (ind. *Pancasila*, składa się z dwóch słów w sanskrycie, *panca* = pięć, *sila* = zasad) to zbiór pięciu nierozłącznych i współistniejących ze sobą zasad wypracowanych przez prezydenta Sukarno w 1945 r. Zasady te obejmują: 1) wiarę w jednego Boga, 2) humanizm, 3) nacjonalizm, 4) demokrację i 5) sprawiedliwość społeczną.

Nominacje kandydatów i okręgi wyborcze

Indonezyjskie uregulowania wyborcze różnicują sposób zgłaszania kandydatów w wyborach do Ludowej Izby Reprezentantów i Rady Reprezentantów Regionów. Ustawa nr 10 z 2008 r. powierza prawo zgłaszania kandydatów w wyborach do Ludowej Izby Reprezentantów tylko partiom politycznym, zaś do Rady Reprezentantów Regionów kandydaci zgłaszani są wyłącznie indywidualnie³³.

Zgodnie z art. 21 ustawy nr 10 z 2008 r., Ludowa Izba Reprezentantów składa się z 560 deputowanych. Liczba deputowanych Ludowej Izby Reprezentantów uległa na przełomie lat znamiennej ewolucji; począwszy od wyborów parlamentarnych w 1955 r. wynosiła – 260, od 1971 r. – 460, od 1987 r. – 500, od 2004 do 2009 – 550 deputowanych.

Wybory do Ludowej Izby Reprezentantów przeprowadzane są na podstawie systemu proporcjonalnego, z wykorzystaniem otwartych list w poszczególnych okręgach wyborczych (ind. *daerah pemilihan*)³⁴. Terytorium Republiki Indonezji dzieli się na 77 okręgów. Ogólna liczba okręgów ulega stopniowemu zwiększeniu. Dla porównania: w wyborach w 2004 r. wynosiła 69. Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy nr 10 z 2008 r., liczba deputowanych wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych wynosi od 3 do 10. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym liczba ta wynosiła od 3–12 deputowanych. Indonezja podąża drogą proporcjonalnego dzielenia mandatów w okręgach wyborczych, przy zastosowaniu metody Hare'a-Niemeyera³⁵.

Kandydaci do Ludowej Izby Reprezentantów muszą należeć do partii politycznych, które posiadają wyłączne prawo ich zgłaszania. Indonezyjski system wyborczy nie przewiduje zgłaszania kandydatów niezależnych. Ustawa wyborcza wymaga przy tym, aby procedura zgłaszania kandydatów przeprowadzona została w oparciu o „demokratyczne i jawne” postępowanie. Spośród zgłoszonych kandydatów w każdym okręgu wyborczym co najmniej 30% muszą stanowić kobiety. Partie polityczne przedstawiają listy kandydatów konkurujące ze sobą w wyborach powszechnych (do 120% z liczby przedstawicieli wybieranych w danym okręgu) właściwym

³³ Art. 11 ust. 1 nr 10 z 2008 r.

³⁴ Do 2003 roku wybory odbywały się w okręgach wielomandatowych na podstawie zamkniętych list wyborczych. Por. S. Sherlock, *Indonesia's 2009 elections: The New Electoral System and the Competing Parties*, „Centre for Democratic Institutions Policy Paper” 2009, nr 1, s. 6–7.

³⁵ Metoda ta nazywana jest również metodą matematycznej proporcji lub metodą największej reszty.

komisjom wyborczym na szczeblu państwowym, prowincjonalnym, dystryktowym/miejskim. Prawo wyborcze przewiduje możliwość skorygowania błędów zaistniałych podczas zgłaszania kandydatów oraz list kandydatów w okresie do dwóch miesięcy przed dniem wyborów.

W wyborach do Ludowej Izby Reprezentantów stosuje się 2,5% próg wyborczy, który eliminuje możliwość udziału w repartycji mandatów partii politycznych, które w skali kraju nie uzyskały wymaganego minimum³⁶.

Zgodnie z art. 30 ustawy nr 10 z 2008 r., w skład Rady Reprezentantów Regionów wchodzi 132 deputowanych. Wybory do Rady odbywają się w okręgach, które pokrywają się z obszarem prowincji. W każdej z 33 prowincji wybiera się po 4 przedstawicieli. W wyborach do Rady Reprezentantów Regionów stosuje się system pojedynczego głosu nieprzechodniego (ang. *Single Non Transferable Vote, SNTV*)³⁷. System ten zawiera w sobie specyficzne elementy systemów większościowych i proporcjonalnych. Łączy poniekąd „zalety” obu systemów. Każdy z wyborców posiada jeden głos, który oddaje na konkretnego kandydata zgłoszonego w czteromandatowym okręgu wyborczym. Indonezyjskie uregulowania wyborcze przyjmują, że obszar okręgu wyborczego pokrywa się z obszarem prowincji, co znacząco wpływa na zasadę równości materialnej, zwłaszcza w sytuacji znacznego zróżnicowania liczby mieszkańców w poszczególnych prowincjach³⁸.

Po zakończeniu głosowania Centralna Komisja Wyborcza sporządza listę kandydatów, według liczby uzyskanych głosów i postanawia, że w każdej z 33 prowincji mandat uzyskuje czterech kandydatów cieszących się największym poparciem. Kandydaci, którzy uzyskali piąty, szósty, siódmy i ósmy wynik zostają umieszczeni na liście rezerwowej i są brani pod uwagę w przypadku wygaśnięcia mandatu już obsadzonego. Z oczywistych względów w wyborach do Rady Reprezentantów Regionów nie stosuje się progów wyborczych.

³⁶ Art. 202 ust. 1 ustawy nr 10 z 2008 r.

³⁷ System pojedynczego głosu nieprzechodniego jest również stosowany w wyborach parlamentarnych w Afganistanie, Jordani, Vanuatu, na Wyspach Pitcairn'a, w Tajwanie oraz w wyborach do izby drugiej parlamentu Tajlandii, Zob. A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm 2008, s. 117–118.

³⁸ Dla przykładu należy wskazać, że w prowincji Jawa Zachodnia liczącej 36 milionów mieszkańców jeden mandat przypada na około 9 milionów mieszkańców, z kolei w prowincji Moluki Północne zamieszkałej przez około 1 milion mieszkańców jeden mandat przypada na około 250 tysięcy mieszkańców.

Kandydaci do Rady Reprezentantów Regionów zgłaszani są indywidualnie. Partie polityczne nie posiadają uprawnień w tym zakresie. Ustawa wyborcza wymaga nadto, aby kandydaci do Rady Reprezentantów Regionów legitymowali się poparciem od 1000 do 5000³⁹ (w zależności od wielkości prowincji) wyborców uprawnionych do głosowania i zamieszkałych w danej prowincji.

Ustawa nr 2 z 2008 r. o partiach politycznych wprowadza zakaz korzystania przez partie polityczne z zagranicznych źródeł finansowania, ze środków pochodzących od przedsiębiorstw państwowych oraz od anonimowych ofiarodawców. Ustawa dopuszcza możliwość wspierania kampanii wyborczej w drodze: funduszy, rzeczy i/lub usług. Fundusz kampanii wyborczej dla partii politycznej w wyborach do Ludowej Izby Reprezentantów nie może przekroczyć 1 mld rupii w przypadku indywidualnych ofiarodawców oraz 5 mld rupii – w przypadku osób prawnych⁴⁰. Fundusz kampanii wyborczej dla kandydatów indywidualnych do Rady Reprezentantów Regionów nie może przekroczyć 250 mln rupii w odniesieniu do indywidualnych ofiarodawców oraz 500 mln rupii – w przypadku osób prawnych⁴¹. Fundusze na kampanię wyborczą przekraczające 5 mln rupii muszą być zgłoszone do komisji wyborczej i podlegają ujawnieniu. Partie polityczne mają obowiązek przedłożyć sprawozdanie zawierające zestawienie przychodów i wydatków do Centralnej Komisji Wyborczej najpóźniej w ciągu 90 dni po dniu wyborów.

Nad przebiegiem wyborów czuwa Centralna Komisja Wyborcza (ind. *Komisi Pemilihan Umum, KPU*), która jest „niezależnym, stałym i niepolitycznym” (art. 22E ust. 5 konstytucji) organem, zbudowanym na zasadzie hierarchiczności⁴². Ustawa nr 22 z 2007 r. o Centralnej Komisji Wyborczej do zadań Komisji zalicza: przeprowadzenie oraz koordynowanie procesu wyborczego na szczeblu centralnym, prowincjonalnym, dystryktowym/miejskim; ustalenie, które partie polityczne i którzy kandydaci mają prawo wziąć udział w wyborach; ogłoszenie wyników wyborów i stwierdzenie ich ważności. Liczba okręgów wyborczych oraz liczba deputowanych wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych określona została w ustawie nr 10 z 2008 r. W poprzednio obowiązują-

³⁹ W prowincjach o populacji do 1 mln mieszkańców – 1000 wyborców, w prowincjach o populacji 1 mln – 5 mln – 2000, w prowincjach o populacji 5 mln – 10 mln – 3000, 10 mln – 15 mln – 4000, powyżej 15 mln – 5000.

⁴⁰ Art. 131 ust. 1 i 2 w zw. z art. 129 ust. 2 ustawy nr 10 z 2008 r.

⁴¹ Art. 133 ust. 1 i 2 w zw. z art. 132 ust. 2 ustawy nr 10 z 2008 r.

⁴² Do 2001 r. Centralna Komisja Wyborcza była kontrolowana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. T. Lindsey, *Constitutional reform...*, s. 36.

jącym stanie prawnym liczby te były ustalane samodzielnie przez Centralną Komisję Wyborczą.

W skład Centralnej Komisji Wyborczej wchodzi do 11 członków (aktualnie liczba członków Komisji sięga siedmiu) wybieranych przez Ludową Izbę Reprezentantów z podwójnej listy kandydatów przedstawionych przez Prezydenta Republiki. Członkowie Centralnej Komisji Wyborczej na szczeblu centralnym, prowincjonalnym i dystryktowym/miejskim wykonują swoje obowiązki na zasadzie zawodowej i nie mogą pełnić innych funkcji państwowych, z wyjątkiem wykonywania pracy naukowo-dydaktycznej w państwowych uniwersytetach. Prowincjonalne i dystryktowe/miejskie oddziały Centralnej Komisji Wyborczej składają się z 5 członków wybieranych przez Komisję spośród podwójnej listy kandydatów przedstawionej przez gubernatora (ind. *governor*) w odniesieniu do komisji na szczeblu prowincjonalnym oraz burmistrza (ind. *mayor*) w odniesieniu do komisji na szczeblu dystryktowym/miejskim. Komisja posiada niezależność finansową i autonomię wewnętrzną.

Zasady głosowania i stwierdzenia ważności wyborów

Zgodnie z art. 22E ustawy zasadniczej, wybory parlamentarne odbywają się w sposób: powszechny, bezpośredni, wolny, w głosowaniu tajnym, uczciwie i sprawiedliwie raz na pięć lat. Zasadą głosowania jest osobiste oddanie głosu w lokalu wyborczym. Liczba lokali wyborczych podczas wyborów w 2009 r. wynosiła 519.803 i uległa redukcji w porównaniu z wyborami z 2004 r. o 60.098⁴³.

Ustawa wyborcza przewiduje, że oddanie głosu następuje poprzez postawienie znaku (✓)⁴⁴ przy nazwisku kandydata lub – w przypadku wyborów do Ludowej Izby Reprezentantów – przy nazwie partii politycznej. Na karcie do głosowania obok imion i nazwisk kandydatów widnieją również ich zdjęcia, a w wyborach do Ludowej Izby Reprezentantów nadto logotyp partii politycznej.

Ustawa wyborcza z 2008 r. dopuszcza możliwość głosowania w placówkach dyplomatycznych Indonezji (ambasadach i konsulatach). W wyborach w 2009 r. liczba lokali wyborczych usytuowanych poza granicami kraju wynosiła 117 i uległa zwiększeniu w porównaniu z wyborami

⁴³ *Fact Sheet 2009 Legislative elections Indonesia*, <http://mediacenter.kpu.go.id/>, 30.09.2009.

⁴⁴ W praktyce Centralna Komisja Wyborcza (KPU) dopuszcza również możliwość głosowania poprzez postawienie znaku: (x), (\), (/) czy (---).

z 2004 r. o 3⁴⁵. Wyborcy przebywający poza granicami kraju mogą uczestniczyć w wyborach parlamentarnych poprzez osobiste oddanie głosu w siedzibie właściwej placówki dyplomatycznej bądź listownie przesłanie głosu w wyznaczonym terminie do siedziby placówki dyplomatycznej w państwie, w którym aktualnie przebywają⁴⁶.

Zgodnie z art. 201 ust. 1 ustawy nr 10 z 2008 r., Centralna Komisja Wyborcza ogłasza wyniki wyborów trzydzieści dni po dniu wyborów. Indonezyjskie uregulowania wyborcze dopuszczają również możliwość złożenia protestów wyborczych, które rozpatruje Sąd Konstytucyjny (ind. *Mahkamah Konstitusi*). Po ostatnich wyborach parlamentarnych w 2009 r. Sąd Konstytucyjny rozpatrzył 620 protestów wyborczych. Kilka z nich zostało uznane za zasadne, co skutkowało przeprowadzeniem ponownych wyborów⁴⁷.

Zakończenie

Analiza indonezyjskich uregulowań wyborczych oraz wyników kolejnych wyborów parlamentarnych prowadzi do wniosku, że Indonezja z powodzeniem przebyła drogę transformacji ustrojowej i jest przykładem jednej z najbardziej dynamicznie rozwijających się demokracji spośród krajów Azji Południowo-Wschodniej. Wprowadzenie systemu wielopartyjnego, ograniczenie, a w konsekwencji wyeliminowanie kandydatów pochodzących z mianowania, wprowadzenie i utrwalenie systemu wyborczego opartego na otwartych listach wyborczych, transparentność finansowania partii politycznych, to tylko niektóre znaczące zmiany indonezyjskiego prawa wyborczego. I choć aktualnie obowiązujące uregulowania prawne wykazują jeszcze pewne kontrowersje – czego przykładem mogą być wybory parlamentarne z 2009 r.⁴⁸ – to z pewnością jednak stanowią one solidny fundament pod budowę stabilnego państwa.

⁴⁵ 2009 *Legislative elections Indonesia*, <http://mediacenter.kpu.go.id/>, 20.09.2009.

⁴⁶ <http://indoelection2009.blogspot.com/2009/04/thousands-indonesian-voters-in.html>

⁴⁷ Zob. C. Pasandaran, *Poll Reruns in Sumatra, Papua to be held on July 8*, „Jakarta Globe” z dnia 12 czerwca 2009 r., <http://thejakartaglobe.com/elections2009/poll-reruns-in-sumatra-papua-to-be-held-on-july-8/311892>, 24.09.2009.

⁴⁸ Zob. S. Sherlock, *Indonesia's 2009 elections...*, s. 37–38.

STRESZCZENIE

Powszechne wybory parlamentarne w niepodległej Republice Indonezyjskiej odbywały się w latach: 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009. Indonezyjskie uregulowania wyborcze obejmują w szczególności: w rozdziale VIIB Konstytucji z 1949 r. oraz w ustawie nr 10 z 2008 r. Wybory do Ludowej Izby Reprezentantów (ind. *Dewan Perwakilan Rakyat, DPR*) przeprowadzane są na podstawie systemu proporcjonalnego z wykorzystaniem otwartych list wyborczych. Repartycji mandatów dokonuje się przy zastosowaniu metody Hare’a-Niemeyera. Terytorium Indonezji dzieli się na 77 okręgów, w których wybieranych jest od 3 do 12 deputowanych. Wybory do Rady Reprezentantów Regionów (ind. *Dewan Perwakilan Daerah, DPD*) odbywają się w wielomandatowych okręgach, które pokrywają się z obszarem prowincji. W każdej z 33 prowincji wybiera się po 4 przedstawicieli. Przy rozdziale mandatów stosuje się metodę pojedynczego głosu nieprzechodniego (ang. *Single Non Transferable Vote, SNTV*).

Grzegorz Kuca

PARLIAMENTARY ELECTIONS IN INDONESIA

– LEGAL REGULATIONS AND THE OUTCOME OF THE ELECTIONS

National Parliament Elections in sovereign Republic of Indonesia took place in: 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009. Indonesian election regulations particularly include: Unit VII B of Constitution 1949, and the law number 10 from 2008. The elections to House of People’s Representatives (ind. *Dewan Perwakilan Rakyat, DPR*) are held on the basis of proportional system with the use of open election lists. Repartition of mandates is carried out with the use of Hera Niemeyer’s method. Territory of Indonesia is divided into 77 constituencies, in which 2 to 12 deputies are elected. Elections to House of Regional Representatives (ind. *Dewan Perwakilan Daerah, DPD*) are held in multi – mandate constituencies which coincide with the area of province. In each of 33 provinces there are 4 representatives elected. Single Non Transferable Vote (SNTV) is used to distribute mandates.