

Andrzej Jackiewicz*

Prawo wyborcze Hiszpanów za granicą. Między duchem konstytucji a ustawodawczym kompromisem

Voting Rights of Spaniards Abroad. Between Constitutional Spirit and Legislative Compromise

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: prawo wyborcze, Hiszpania, diaspora, głosowanie za granicą, voto rogado, Konstytucja Hiszpanii

Key words: electoral law, Spain, diaspora, voting from abroad, voto rogado, Spanish Constitution

Abstrakt: Niniejszy artykuł poddaje dogłębnej analizie konstytucyjne podstawy i ustawodawcze ramy praw wyborczych obywateli hiszpańskich przebywających za granicą, traktując jako punkt wyjścia art. 68 ust. 5 Konstytucji Królestwa Hiszpanii. Poprzez metodę dogmatyczno-prawną i historyczną, opracowanie bada ewolucję zakresu podmiotowego prawa (interpretację pojęcia „znajdujący się poza terytorium Hiszpanii” i rozszerzenie go z rezydentów stałych na czasowych) oraz jego zakresu przedmiotowego (rodzaje wyborów, w których diaspora może uczestniczyć). Jako kluczowe studium przypadku, obrazujące napięcie między duchem konstytucji a praktyką legislacyjną, analizowana jest instytucja „voto rogado”. Wprowadzona w 2011 r. w celu zapobiegania oszustwom, w praktyce doprowadziła do drastycznego spadku frekwencji wyborczej (z ok. 32% do poniżej 5%), stając się nieproporcjonalną barierą dla realizacji prawa głosu. W konsekwencji, po szerokim konsensusie politycznym, system ten zniesiono w 2022 r. Artykuł konkluduje, że prawo wyborcze Hiszpanów za granicą jest kategorią dynamiczną, a jego realny wymiar jest wynikiem ustawodawczego kompromisu, a nie jedynie statyczną gwarancją konstytucyjną, co stanowi cenną lekcję dla innych państw.

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6957-3139>; dr hab., profesor Akademii Piotrkowskiej. E-mail: andrzej.jackiewicz@apt.edu.pl.

Abstract: *This article provides an in-depth analysis of the constitutional foundations and legislative framework of electoral rights for Spanish citizens residing abroad, taking as a starting point Art. 68, para. 5 of the Constitution of the Kingdom of Spain. Using a dogmatic-legal and historical method, the study examines the evolution of the subjective scope of the right (the interpretation of the phrase 'being outside the territory of Spain' and its extension from permanent to temporary residents) and its objective scope (the types of elections in which the diaspora can participate). The institution of 'voto rogado' is analyzed as a key case study illustrating the tension between the spirit of the constitution and legislative practice. Introduced in 2011 to prevent fraud, in practice it led to a drastic drop in voter turnout (from approx. 32% to below 5%), becoming a disproportionate barrier to exercising the right to vote. Consequently, following a broad political consensus, this system was abolished in 2022. The article concludes that the electoral law of Spaniards abroad is a dynamic category, and its real dimension is the result of a legislative compromise rather than merely a static constitutional guarantee, which offers a valuable lesson for other states.*

Wprowadzenie

Prawo do głosowania, stanowiące fundament współczesnych społeczeństw demokratycznych, zapewnia obywatelom udział w kształtowaniu krajobrazu politycznego. Jednakże rozszerzenie tego fundamentalnego prawa na obywateli zamieszkujących poza terytorium państwa stwarza złożone wyzwania prawne i polityczne. Niniejszy artykuł analizuje zagadnienie czynnego prawa wyborczego obywateli hiszpańskich znajdujących za granicą w świetle Konstytucji Królestwa Hiszpanii¹.

Temat ten ma zasadnicze znaczenie z kilku powodów. Po pierwsze, globalizacja i zwiększona mobilność doprowadziły do wzrostu liczby obywateli mieszkających poza krajem pochodzenia. Zapewnienie im reprezentacji politycznej ma kluczowe znaczenie dla utrzymania legitymacji i inkluzywności procesów demokratycznych. Co więcej, oficjalne statystyki mogą nie oddawać pełnej skali tego zjawiska, gdyż, jak wskazują badania, znaczna część nowych emigrantów nie dokonuje rejestracji w hiszpańskich konsulatach. Zjawisko to, określane mianem *subregistro consular* (nierejestrowania konsularnego), sprawia, że duża grupa obywateli pozostaje niewidoczna dla administracji, co dodatkowo komplikuje gwarancję ich praw wyborczych². Po drugie, ramy prawne regulujące głosowanie za granicą często obciążone są niejasno-

¹ Constitución Española, 1978, BOE núm. 311, de 29/12/1978.

² J.-M. Romero-Valiente, *¿Por qué muchos emigrantes no se inscriben en el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero?*, «Lurralde: investigación y espacio» 2017, nr 40, s. 317.

ściami i przeszkodami praktycznymi, potencjalnie pozbawiając praw wyborczych znaczną część elektoratu. Po trzecie, przypadek hiszpański, kraju, który odnotowuje dodatnią migrację netto, jednocześnie licząc się z długą historią migracji i emigracji. Hiszpania odnotowała bowiem znaczny odpływ ludności jeszcze przed I wojną światową, głównie do obu Ameryk. Około 1,5–2 miliony Hiszpanów opuściło kraj w latach 1905–1914, przy czym Argentyna gościła ponad 60% osób przeprowadzających się do obu Ameryk. Emigracja nasiliła się w latach 1950–1960, kiedy duża liczba Hiszpanów (głównie mężczyzn o niższym wykształceniu) przeniosła się za granicę w poszukiwaniu lepszych możliwości pracy. Ameryka Łacińska nadal była ich preferowanym miejscem docelowym, chociaż emigracja do Francji, Niemiec lub Szwajcarii znacznie wzrosła od lat 60. (około 1,9 miliona Hiszpanów przeniosło się do innych krajów europejskich w latach 1960–1967). Odpływ ludności zmniejszył się od lat 70., ale ponownie nasilił się wraz z kryzysem finansowym z 2008 r., który poważnie dotknął hiszpański rynek pracy. Jednak ostatni emigranci wykazują inny profil: młodzi i wysoko wykwalifikowani Hiszpanie – przenoszący się zwłaszcza do Niemiec, Wielkiej Brytanii lub Francji stanowią znaczną część nowego odpływu ludności, a zjawisko drenażu mózgów budzi coraz więcej kontrowersji³. Stanowi to cenną okazję do zbadania konstytucyjnych i ustawowych reakcji na wyzwanie głosowania za granicą, oferując wgląd dla innych krajów stojących w obliczu podobnych problemów.

Niniejsze opracowanie podejmuje zasadnicze pytanie badawcze: W jaki sposób Konstytucja Królestwa Hiszpanii kształtuje ramy prawne dla czynnego prawa wyborczego obywateli hiszpańskich znajdujących za granicą? W szczególności artykuł analizuje przepisy konstytucyjne, które ustanawiają prawo do głosowania dla obywateli za granicą, dopuszczalne ograniczenia tego prawa oraz zakres, w jakim Konstytucja nakazuje lub dopuszcza działania ustawodawcze mające na celu ułatwienie głosowania za granicą.

Celem artykułu jest wykazanie, że konstytucyjne prawo wyborcze Hiszpanów za granicą jest kategorią dynamiczną, której zakres i treść kształtowane są w procesie ustawodawczym i interpretacyjnym, co sprawia, że jego realny wymiar jest przedmiotem ciągłych sporów i kontrowersji.

Aby omówić te kwestie, artykuł został podzielony w następujący sposób. Sekcja 2 przedstawia szczegółową analizę art. 68 ust. 5 Konstytucji, który stanowi podstawę konstytucyjną prawa do głosowania dla obywateli za granicą, wraz z powiązanymi przepisami, oferując perspektywę historyczną i kontekstową na jego pochodzenie i zamierzony zakres. Sekcja 3 bada zakres

³ D. Vintila, C. Pamies, M. Paradés, *Electoral (non)alignment between resident and non-resident voters: evidence from Spain*, «European Political Science» 2023, nr 22, s. 6–9.

podmiotowy uprawnionych do głosowania na podstawie Konstytucji Hiszpanii, koncentrując się na tym, co uznawane jest za „przebywanie za granicą”. Sekcja 4 dotyczy zagadnienia rodzajów wyborów, których dotyczy prawo do głosowania w świetle art. 68 ust. 5 Konstytucji. Sekcja 5 skupi się na implementacji tych zasad w ustawie LOREG. Wreszcie, w podsumowanie zawiera wnioski dotyczące zakresu, ograniczeń i wyzwań związanych z konstytucyjnym prawem do głosowania dla obywateli hiszpańskich za granicą.

Konstytucyjne podstawy prawa wyborczego Hiszpanów za granicą: art. 68 ust. 5 i powiązane przepisy

Artykuł 68 ust. 5 Konstytucji Królestwa Hiszpanii, stanowiący *lex fundamentalis* w zakresie prawa wyborczego obywateli hiszpańskich znajdujących poza granicami kraju, stanowi punkt wyjścia dla rozważań nad zakresem, treścią i granicami tego prawa. Wyrażne uznanie w Konstytucji z 1978 r. prawa wyborczego Hiszpanów mieszkających poza terytorium kraju dokonane mocą art. 68 ust. 5 Konstytucji Hiszpanii jest nowością w historii konstytucyjnej tego państwa, co tłumaczy się wpływem zjawiska migracji podczas dyktatury frankistowskiej, wpływem konstytucjonalizmu portugalskiego i odzwierciedleniem w innych, takich jak włoski⁴. Treść tego przepisu brzmi następująco: „Czynne i bierne prawo wyborcze posiadają wszyscy Hiszpanie korzystający z pełni praw politycznych. Ustawa uznaje prawo do głosowania Hiszpanów znajdujących się poza terytorium Hiszpanii, a państwo umożliwia wykonywanie tego prawa”⁵. Krótka forma tego zapisu, z pozoru klarowna, w rzeczywistości kryje w sobie szereg problemów interpretacyjnych, które legły u podstaw sporów doktrynalnych i orzeczniczych, wpływając na kształt polityki państwa w zakresie prawa wyborczego diaspor. Mimo konstytucyjnego umocowania, procedury związane z wykonywaniem tego prawa przez lata były postrzegane w doktrynie jako jeden z mankamentów systemu wyborczego, wymagający udoskonalenia w celu zapewnienia jego realnej efektywności⁶. Warto zauważyć, że analogiczne spory interpretacyjne i polityczne budzi równoległa podstawa konstytucyjna (art. 13 ust. 2 Konstytucji) dotycząca prawa do głoso-

⁴ J. I. Mateos Crespo, *La implantación del ‚voto rogado‘ en España: el perjudicial límite a la participación electoral de los españoles residentes en el extranjero a punto de enmendarse*, «Teoría y realidad constitucional» 2019, nr 43, s. 444.

⁵ Tłum. własne. W wersji oryginalnej: „La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España”.

⁶ F. Reviriego Picón, *Las reformas electorales y la magnitud de las circunscripciones*, «Estudios de Deusto» 2015, vol. 63/2, s. 195.

nia cudzoziemców w wyborach lokalnych w Hiszpanii, oparta na kryterium wzajemności⁷.

Artykuł 68 ust. 5 zd. 1 w istocie ogranicza się do powtórzenia zasad ogólnych ustanowionych w art. 13 ust. 2 Konstytucji Hiszpanii, który wskazuje, że wybory na poziomie krajowym są zastrzeżone dla obywateli hiszpańskich. Jednocześnie określa wymagania dla korzystania z praw wyborczych czynnych i biernych: posiadanie obywatelstwa, pełnoletność oraz pełne korzystanie z praw politycznych, bez dodawania żadnych dodatkowych wymogów osobistych dotyczących sprawowania funkcji parlamentarnej⁸. Zasadnicze znaczenie z punktu widzenia tytułu tego opracowania ma jednak ustęp 2 tego artykułu, który stanowi, że „ustawa uznaje prawo do głosowania Hiszpanów znajdujących się poza terytorium Hiszpanii, a państwo umożliwia wykonywanie tego prawa”. Przepis ten należy rozumieć w powiązaniu z art. 42 Konstytucji, zgodnie z którym „Państwo dołoży szczególnej staranności w celu ochrony praw ekonomicznych i socjalnych hiszpańskich pracowników za granicą i będzie prowadzić politykę ukierunkowaną na ich powrót”⁹. Jednakże, art. 68 ust. 5 wydaje się, w przeciwieństwie do programowego art. 42, artykułem obligatoryjnym/imperatywnym, a to znaczy, że hiszpańskie prawo wyborcze musi ustanowić mechanizm umożliwiający głosowanie tej grupie Hiszpanów¹⁰. O ile José Luis Mateos Crespo przypomina, że istnieją wątpliwości, czy postanowienia art. 68 ust. 5 Konstytucji Hiszpanii bezpośrednio wiąże władze publiczne, ze względu na trudności techniczne w zagwarantowaniu tego prawa wszystkim Hiszpanom mieszkającym za granicą, to jednoznacznie wskazuje, że treść art. 9 ust. 2 Konstytucji Hiszpanii zobowiązuje władze publiczne do usuwania przeszkód, aby Hiszpanie mogli korzystać, między innymi, z ich podstawowego prawa do udziału w życiu politycznym, dlatego treść art. 68 ust. 5 Konstytucji Hiszpanii

⁷ C. Arce Jiménez, *Análisis de los tratados internacionales para el reconocimiento del derecho de sufragio local a personas extranjeras residentes en España que no ostentan la ciudadanía europea*, «Revista de Administración Pública» 2019, nr 11, s. 141.

⁸ J. L. Mateos Crespo, *La implantación del 'voto rogado' en España: el perjudicial límite a la participación electoral de los españoles residentes en el extranjero a punto de enmendarse*, «Teoría y realidad constitucional» 2019, nr 43, s. 442–443; P. Santolaya, *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2007.

⁹ Tłum. własne. W wersji oryginalnej: „*El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno.*”

¹⁰ M. R. Ripollés Serrano, *Algunas reflexiones sobre el ejercicio del derecho al voto de los españoles que se encuentran en el extranjero, con especial consideración al CERA*, «Corts: Anuario de derecho parlamentario» 2010, nr 24, s. 241; M. Delgado-Iribarren García-Campero, *Comentario art. 68*, [w:] L. M. Cazorla Prieto (red.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, L. M. Cazorla Prieto, Cizur Menor 2018, s. 1849.

jest wiążąca dla władz publicznych, nawet jeśli istnieją wspomniane trudności techniczne w praktyce¹¹. Co więcej, działanie państwa w tym zakresie powinno być oceniane w świetle ugruntowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasady interpretacji *pro ejercicio*, która nakazuje, by regulacje dotyczące praw podstawowych, w tym prawa do głosowania, były wykładane w sposób sprzyjający ich realizacji, a nie ją utrudniający¹². Należy jednakże wskazać, że w tle tej debaty obecny jest również pogląd kwestionujący samą legitymację głosu obywateli rezydujących trwale za granicą. Argumentuje się, że ich „bardzo znikome lub zerowe podporządkowanie terytorialne” porządkowi prawnemu Hiszpanii podważa zasadność ich wpływu na decyzje polityczne, które w przeważającej mierze dotyczą terytorium państwa. Stanowisko to znajduje pewne oparcie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które przyznaje państwom margines swobody w decydowaniu o utrzymaniu praw wyborczych przez obywateli przebywających długoterminowo za granicą¹³. Przepis ten wywołuje jednak pewne pytania, w tym dotyczące tego, dla kogo prawo to powinno być ułatwione, w jakiego rodzaju wyborach oraz na jakich warunkach. Kolejne sekcje tego opracowania będą poświęcone właśnie tym zagadnieniom.

Zakres podmiotowy prawa wyborczego w świetle Konstytucji: „znajdujący się poza terytorium Hiszpanii”

Centralnym zagadnieniem determinującym realny zasięg prawa wyborczego obywateli hiszpańskiej diaspory jest interpretacja konstytucyjnego sformułowania „znajdujący się poza terytorium Hiszpanii”. Określenie to, pomimo swojej pozornej oczywistości, stanowi oś sporu doktrynalnego i politycznego, rzutując na zakres osób uprawnionych do uczestnictwa w procesie wyborczym. O ile literalne brzmienie tego przepisu wydaje się dość jednoznaczne, to należy mieć na uwadze, że regulacje zawarte w ustawie organicznej nr 5/1985 z dnia 19 czerwca 1985 r. o ogólnym systemie wyborczym¹⁴ (dalej powoływana jako LOREG) przed reformą dokonaną ustawą organiczną nr 9/2007 z dnia

¹¹ J. I. Mateos Crespo, *La implantación del 'voto rogado' en España...*, s. 445.

¹² C. Arce Jiménez, *Derecho de sufragio, administración y principio de igualdad*, «Estudios de Deusto» 2018, vol. 66/2, s. 260.

¹³ M. I. Álvarez Vélez, M. Corres-Illera, *La relevancia del voto CERA: ¿puede el voto CERA afectar al resultado de las elecciones?*, «Revista de Derecho Político» 2024, nr 120, s. 186.

¹⁴ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, BOE núm. 147, de 20/06/1985.

18 października 2007¹⁵ odnosiły się wyłącznie do rezydentów stale zamieszkających za granicą (art. 75 LOREG), którzy wydają się naturalnymi adresatami normy konstytucyjnej. Należy przy tym odnotować, że już na mocy reformy z 1995 roku ramy prawne dla tej grupy wyborców ukształtowano w sposób postępowy. Uczyniono wówczas wpis do spisu wyborców (CERA) obowiązkiem administracji, a nie obywatela, oraz zobowiązano konsulaty do comiesięcznej aktualizacji danych, co w tamtym okresie czyniło hiszpańską legislację jedną z najbardziej zaawansowanych w Europie¹⁶. Dodatkowo rząd mógł regulować szczególne procedury głosowania korespondencyjnego dla określonych grup obywateli pracujących za granicą (np. marynarzy, personelu sił zbrojnych). Reforma z 2007 roku rozszerzyła jednak tę kategorię na „wszystkich obywateli znajdujących się czasowo za granicą między ogłoszeniem procesu wyborczego a jego przeprowadzeniem” (art. 74 in fine LOREG), zachowując różnice proceduralne wobec rezydentów stałych¹⁷.

Sedno problemu sprowadza się zatem do fundamentalnego pytania: czy ustrojodawca, posługując się tym zwrotem, miał na myśli wyłącznie obywateli hiszpańskich trwale zamieszkujących poza granicami państwa (tj. rezydentów), czy też zamiarem jego było objęcie zakresem podmiotowym prawa wyborczego również osoby znajdujące się za granicą czasowo, niezależnie od motywów i długości pobytu? Nie jest to bynajmniej problem obecny jedynie w hiszpańskim prawie wyborczym, ponieważ w ujęciu komparatystycznym, zamieszkanie za granicą jest dodatkowym wymogiem często stawianym wyborcom za granicą. Jednak nie istnieje jednolite traktowanie tego. W niektórych przypadkach, takich jak Salvador, przepisy są bardzo elastyczne i pozwalają każdemu obywatelowi za granicą, niezależnie od jego statusu zamieszkania lub tranzytu, na głosowanie za granicą. Na drugim końcu spektrum obserwuje się bardzo restrykcyjne ustawodawstwo, takie jak Izrael, gdzie tylko urzędnik dyplomatyczny, konsularny lub wojskowy i jego rodziny mogą głosować eksterytorialnie. W tym sensie można rozróżnić różne kategorie wyborców za granicą w zależności od ich statusu pobytu lub zamieszkania za granicą: rezydenci okolicznościowi lub w tranzycie; rezydenci stali; rezydenci stali o szczególnym statusie prawnym; rezydenci czasowi; urzędnicy służby dyplomatycznej lub konsultanci lub rezydenci podlegający szczególnemu reżimowi prawnemu

¹⁵ Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, BOE núm. 242, de 9/10/2007.

¹⁶ M. I. Álvarez Vélez, M. Corres-Illera, *La relevancia del voto CERA...*, s. 189.

¹⁷ P. Santolaya Machetti, E. Arnaldo Alcubilla, *Comentario art. 68*, [w:] M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. E. Casas Baamonde (red.), *Comentarios a la Constitución Española*, t. 2, Madrid 2018, s. 55–56.

ze względu na ich wymuszoną mobilność, taką jak uchodźcy lub pracownicy migracyjni¹⁸.

W Hiszpanii było od początku oczywiste, że głosowanie za granicą dotyczy rezydentów stałych, pomyślane jako naprawa sytuacji zapomnienia lub marginalizacji w przeszłości, a także z powodu ciężaru gatunkowego tej kwestii, tj. ze względu na liczbę członków diaspory. Natomiast wcale nie było jasne, jak traktować tych, którzy znajdują się tymczasowo za granicą (z wyjątkiem przypadku personelu pływającego lub personelu wojskowego lub sił i oddziałów bezpieczeństwa). Ta nowa forma emigracji stała się jednak znacznie liczniejsza w dzisiejszych czasach z powodów takich jak globalizacja, instytucjonalizacja wymiany studentów (programy Erasmus, Leonardo lub inne), istnienie obywateli pracujących jako urzędnicy w instytucjach ponadnarodowych lub międzynarodowych, ekspansja za granicą hiszpańskich przedsiębiorstw, lub po prostu przeniesienie działalności za granicę¹⁹. Stało się dość jasne, że taka interpretacja zawężająca prawo do głosowania za granicą jedynie do rezydentów stałych zupełnie nie przystaje do nowych realiów, szczególnie ze względu na zasadę równości, zagwarantowaną już w art. 1 Konstytucji²⁰. Różnicowanie sytuacji prawnej obywateli ze względu na miejsce ich pobytu jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy istnieje racjonalne i proporcjonalne uzasadnienie. W przypadku prawa wyborczego, trudności logistyczne i finansowe nie mogą stanowić wystarczającej przesłanki do pozbawienia prawa głosu znaczącej części społeczeństwa. Istotny wydaje się również argument funkcjonalny. Nawet krótkotrwały pobyt za granicą nie musi oznaczać zerwania więzi z Hiszpanią. Obywatele hiszpańscy znajdujący się za granicą czasowo najczęściej interesują się sprawami państwa, śledzą wydarzenia polityczne i gospodarcze, utrzymują kontakty z rodziną i przyjaciółmi. Przywołać można również argument socjologiczno-ekonomiczny. Wiele osób wyjeżdża za granicę w poszukiwaniu pracy lub lepszych warunków życia, ale nie zamierza tam osiedlać się na stałe. Są to tzw. emigranci zarobkowi, którzy planują powrót do Hiszpanii po zgromadzeniu odpowiednich środków finansowych. Pozbawienie ich prawa głosu w okresie pobytu za granicą jest szczególnie niesprawiedliwe, gdyż są to osoby, które często znajdują się w trudnej sytuacji materialnej i potrzebują wsparcia państwa. Wyjazdy studenckie również z natury rzeczy mają czasowy charakter (choć w kontekście europejskiego rynku pracy już nie zawsze). Wreszcie na

¹⁸ D. M. Urosa, *El voto en el extranjero: Análisis desde el Derecho Electoral Comparado*, «Boston College Law School Legal Studies Research Paper» 2024, nr 640, s. 16.

¹⁹ M. R. Ripollés Serrano, *Algunas reflexiones sobre el ejercicio del derecho al voto de los españoles que se encuentran en el extranjero, con especial consideración al CERA*, «Corts: Anuario de derecho parlamentario» 2010, nr 24, s. 243.

²⁰ J. L. Mateos Crespo, *La implantación del 'voto rogado' en España...*, s. 444.

uwagę zasługuje argument technologiczny. Rozwój technologii informatycznych umożliwia organizację głosowania zdalnego: korespondencyjnego lub elektronicznego. Koszty organizacji takiego głosowania są znacznie niższe niż koszty tradycyjnych punktów głosowania, a ryzyko nadużyć można zminimalizować poprzez zastosowanie odpowiednich zabezpieczeń²¹.

Ostatecznie, rozstrzygnięcie przedstawionego dylematu interpretacyjnego nastąpiło w formie decyzji ustawodawcy, który jak wspomniano znowelizował art. 74 LOREG²², który do tej pory przewidywał, że Rząd przyjmie środki gwarantujące korzystanie z prawa wyborczego przez obywateli odbywających służbę wojskową, a także podobnie ureguluje specjalne przepisy dotyczące głosowania korespondencyjnego przez personel zaokrętowany na statkach hiszpańskiej marynarki wojennej, hiszpańskiej marynarki handlowej lub floty rybackiej. Do art. 74 LOREG dodano zatem, że przepisy stanowione przez rząd będą odnosiły się również do głosowania korespondencyjnego przez obywateli, którzy czasowo przebywają za granicą w okresie między ogłoszeniem wyborów a ich przeprowadzeniem²³. Dekret królewski z dnia 7 grudnia, który reguluje procedurę głosowania dla obywateli hiszpańskich, którzy przebywają tymczasowo za granicą, został opublikowany w BOE z dnia 14 grudnia 2007 r. i wszedł w życie następnego dnia po jego publikacji²⁴.

Niezależnie od prawnych definicji, fundamentalnym wyzwaniem pozostaje kwestia aktualności i rzetelności samego spisu wyborców zamieszkałych za granicą (CERA). Problem ten jest na tyle poważny, że sama ustawa reformująca z 2022 roku nakazała przeprowadzenie nadzwyczajnej weryfikacji danych w spisie, w tym sprawdzenia „dowodów życia” (*fe de vida*) jego członków, co świadczy o ciągłych trudnościach w utrzymaniu wiarygodnej ewidencji diaspy²⁵. Należy również mieć na uwadze, że obok barier prawnych, które ustawodawca starał się usuwać, istnieją również znaczące przeszkody praktyczne i administracyjne zniechęcające obywateli do formalnej rejestracji pobytu za granicą. Badania wskazują na takie czynniki jak duża odległość od urzędów konsularnych, niekompatybilność godzin ich pracy, a nawet niska jakość obsługi.

²¹ O. Alzaga Villaamil, *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Madrid 2018, s. 365.

²² Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, BOE núm. 242, de 9/10/2007.

²³ J. I. Mateos Crespo, *La implantación del 'voto rogado' en España:...*, s. 451.

²⁴ Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero, BOE núm. 299, de 14/12/2007.

²⁵ R. García Mahamut R., *La reforma del voto CERA (2022): análisis y balance a la luz de las elecciones autonómicas de 28 de mayo y a Cortes Generales de 23 de julio de 2023*, «Teoría y Realidad Constitucional» 2023, nr 52, s. 182–183.

W rezultacie wielu emigrantów, zwłaszcza w krajach Unii Europejskiej, gdzie swoboda przepływu osób jest duża, nie odczuwa potrzeby formalizowania swojego statusu, co w praktyce utrudnia ich ujęcie w ewidencji wyborczej²⁶. Problem ten jest potęgowany przez niedostateczne zasoby samych urzędów konsularnych. Hiszpańska Centralna Komisja Wyborcza (Junta Electoral Central) wielokrotnie zwracała uwagę na „niepewność środków, jakimi dysponują Biura Konsularne do wykonywania swoich funkcji wyborczych”, co wprost przekłada się na zdolność państwa do efektywnego realizowania konstytucyjnego mandatu ułatwiania prawa głosu obywatelom za granicą²⁷. Trzeba jednak zauważyć, że najnowsza reforma z 2022 r. stara się częściowo odpowiedzieć na te wyzwania, prowadząc do „nadzwyczajnego wzmocnienia funkcji wyborczych urzędów konsularnych i dyplomatycznych”, co ma kluczowe znaczenie dla skuteczności całego procesu²⁸.

Zakres przedmiotowy prawa wyborczego w świetle Konstytucji: rodzaje wyborów

Kolejnym kluczowym zagadnieniem w kontekście prawa wyborczego Hiszpanów za granicą jest określenie zakresu przedmiotowego tego prawa, a więc wskazanie, w jakich rodzajach wyborów obywatele znajdujący się za granicą mają prawo uczestniczyć na podstawie Konstytucji. W tym zakresie, interpretacja przepisów konstytucyjnych nastrocza poważnych trudności, pomimo pozornie jednoznacznej regulacji i konieczności odwoływania się do zasad ogólnych oraz wykładni systemowej.

Punktem wyjścia analizy jest *locatio systematica* przepisu w strukturze Konstytucji. Umieszczenie art. 68 ust. 5 w Tytule I („Podstawowe prawa i obowiązki”), Rozdziale 3 („Kortezy Generalne”), a dokładniej w artykule dotyczącym wyborów do Kongresu Deputowanych, rodzi zasadnicze pytanie o zakres jego zastosowania. Czy intencją *auctor constitutionis* było ograniczenie prawa wyborczego obywateli diaspory wyłącznie do wyborów do izby niższej parlamentu, czy też przepis ten ma szerszy, bardziej generalny charakter, obejmujący także inne rodzaje wyborów, takie jak wybory do Senatu, wybory do

²⁶ J. M. Romero-Valiente, *¿Por qué muchos emigrantes no se inscriben en el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero?*, «Lurralde: investigación y espacio» 2017, nr 40, s. 327–330.

²⁷ J. L. Mateos Crespo, *La reciente reforma de la LOREG: una excepcional oportunidad perdida para el cambio de modelo de campaña electoral en España*, «Anuario Facultad de Derecho – Universidad de Alcalá» 2017, vol. X, s. 91.

²⁸ A. Rallo Lombarte, *El fin del voto rogado y su limitado impacto en las elecciones de 2023*, «Revista de Derecho Político» 2024, nr 120, s. 163.

Parlamentu Europejskiego, wybory regionalne (do parlamentów wspólnot autonomicznych) oraz wybory lokalne (do rad gmin). Warto zauważyć, że w doktrynie wskazuje się, że właściwszym umiejscowieniem tego przepisu byłoby jego ujęcie jako ustępu drugiego komentowanego artykułu²⁹.

Przeciwko zawężającej interpretacji przemawia przede wszystkim wykładnia celowościowa (teleologiczna). Konstytucja z 1978 r. powstała w szczególnym momencie historycznym, naznaczonym przejściem od dyktatury do demokracji. Jednym z celów twórców Konstytucji było zerwanie z autorytarną przeszłością i zbudowanie społeczeństwa opartego na zasadach wolności, równości i partycypacji. W tym kontekście, przyznanie prawa wyborczego obywatelom hiszpańskim znajdującym się za granicą należy postrzegać jako wyraz dążenia do włączenia w proces demokratyczny wszystkich członków wspólnoty narodowej, niezależnie od miejsca ich zamieszkania. Zawężenie tego prawa wyłącznie do wyborów do Kongresu Deputowanych wydaje się stać w sprzeczności z tą intencją. Istotny jest również art. 23 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje obywatelom prawo do udziału w sprawach publicznych, bezpośrednio lub za pośrednictwem przedstawicieli, w warunkach równości. Prawo do głosowania jest *conditio sine qua non* partycypacji politycznej, a jego rozważane ograniczenie jedynie do wyborów do Kongresu Deputowanych, może być postrzegane jako naruszenie zasady równości i prawa do udziału w sprawach publicznych, co byłoby możliwe jedynie wtedy, gdy istniałyby uzasadnione i proporcjonalne powody takiego ograniczenia³⁰. Należy jednak zważyć, że liczba obywateli decydujących się na głosowanie za granicą zmniejszała się znacząco w kolejnych wyborach na przestrzeni ostatnich 20 lat, ale zawsze utrzymywała się na dość niskim poziomie. Pomimo faktu, że, według danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych ponad dwa miliony Hiszpanów jest zarejestrowanych w rejestrze wyborców mieszkających za granicą (hiszp. *Censo Electoral de los Residentes Ausentes* – tzw. CERA), w ciągu tych dwóch dekad nie przekroczone 385 000 głosów, co miało miejsce w 2008 r.³¹

W doktrynie prawa konstytucyjnego obecny jest także pogląd, że art. 68 ust. 5 Konstytucji odnosi się bezpośrednio jedynie do wyborów do Kongresu Deputowanych. Za interpretacją literalną przemawiają argumenty natury językowej i systemowej. Brzmienie art. 68 ust. 5 odnosi się wprost do wyborów do Kongresu Deputowanych, a brak wyraźnego rozszerzenia tego prawa na inne rodzaje wyborów może sugerować, że twórcy Konstytucji nie mieli zamiaru

²⁹ O. Alzaga Villaamil, *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Madrid 2018, s. 366.

³⁰ M. R. Ripollés Serrano, *Algunas reflexiones...*, s. 243.

³¹ L. Sutil, *Recuento del voto CERA: cómo se cuenta el voto extranjero y cuánto puede afectar al resultado de las elecciones generales*, «Cadena SER» 28.07.2023.

objąć nim wszystkich przypadków. Ponadto, umiejscowienie przepisu w artykule poświęconym wyborom do Kongresu Deputowanych, a nie w rozdziale ogólnym dotyczącym praw i wolności, może wskazywać na jego szczególny, a nie generalny charakter. Za taką wykładnią art. 58 ust. 5 przemawia również argumentacja historyczna. Co jednak szczególnie istotne, to wykładnia historyczna, bowiem z analizy protokołów z posiedzeń Komisji Konstytucyjnej wynika, że intencją twórców Konstytucji było zagwarantowanie prawa wyborczego obywatelom diaspory przede wszystkim w wyborach pierwszej izby Korteżów. Jak zwracają uwagę Pablo Santolaya Machetti i Enrique Arnaldo Alcubilla, podczas debaty konstytucyjnej odrzucono poprawkę mającą rozszerzyć ten mandat na Senat, chociaż kwestia rozszerzenia tego prawa na inne rodzaje wyborów nie była przedmiotem szczegółowych dyskusji³².

Właśnie kwestia prawa wyborczego obywateli znajdujących się za granicą w wyborach do Senatu budzi szczególne kontrowersje. Jak wspomniano powyżej, Konstytucja nie zawiera wyraźnego przepisu, który regulowałby tę kwestię. Art. 69 Konstytucji, poświęcony wyborom do Senatu, nie odnosi się w ogóle do obywateli hiszpańskich przebywających za granicą. W związku z tym, w doktrynie prawa konstytucyjnego toczy się spór, czy obywatele diaspory powinni mieć prawo do głosowania w wyborach do Senatu, czy też nie. W sporze tym pojawia się argument przeciwko przyznaniu prawa wyborczego tym obywatelom w wyborach do Senatu odwołujący się do specyfiki hiszpańskiego Senatu. Senat zgodnie z art. 69 ust. 1 Konstytucji jest bowiem izbą reprezentacji terytorialnej, co nabiera szczególnego znaczenia w kontekście postrzegania Hiszpanii w kategoriach państwa regionalnego. Obywatele przebywający za granicą nie są związani z żadną konkretną wspólnotą autonomiczną, dlatego ich udział w wyborach do Senatu byłby trudny do uzasadnienia. Argument ten odwołuje się do konstytucyjnej logiki, zgodnie z którą celem reprezentacji terytorialnej jest między innymi zapewnienie głosu i równej pozycji wyborcom ze stref z mniejszym potencjałem demograficznym, którzy w innym systemie mogliby zostać trwale zmarginalizowani³³. Przeciwnicy takiej argumentacji wskazują, że obywatele hiszpańscy, niezależnie od miejsca pobytu, niezależnie od więzi z daną wspólnotą autonomiczną, są związani z całym państwem i powinni mieć prawo do uczestniczenia w wyborach do obu izb parlamentu, a rola Senatu, pomimo treści art. 69 ust. 1 nie ogranicza się jedynie do spraw regionalnych. Jak konstatują P. Santolaya Machetti i E. Arnaldo Alcubilla, trudno

³² P. Santolaya Machetti, E. Arnaldo Alcubilla, *Comentario art. 68...*, s. 56.

³³ L. López Guerra, *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant, Valencia 1994, s. 147; F. Reviriego Picón, *Las reformas electorales y la magnitud de las circunscripciones*, «Estudios de Deusto» 2015, vol. 63/2, s. 201.

znaleźć uzasadnienie dla tej różnicy traktowania obu izb, biorąc pod uwagę ich wspólną rolę reprezentacji narodu hiszpańskiego³⁴.

Pomimo tych wątpliwości interpretacyjnych, również rozstrzygnięcie tej kwestii należało do ustawodawcy³⁵, który dążył do znalezienia sprawiedliwego i wyważonego rozwiązania, uwzględniającego zarówno specyfikę poszczególnych rodzajów wyborów, jak i zasadę równości oraz prawo do udziału w życiu publicznym wszystkich obywateli hiszpańskich, niezależnie od miejsca ich pobytu. Przepisy LOREG przewidują zatem, że osoby, które mieszkają na stałe poza Hiszpanią, mogą głosować w wyborach do Kongresu Deputowanych, Senatu, członków Zgromadzeń Ustawodawczych Wspólnot Autonomicznych, członków Zgromadzeń Autonomicznych Miast Ceuta i Melilla oraz Deputowanych do Parlamentu Europejskiego, ale nie mogą głosować w wyborach komunalnych. Niemożność głosowania w wyborach municypalnych przez zarejestrowanych rezydentów zagranicznych prowadzi przy tym do istotnego paradoksu. Jak wykazują badania socjologiczne, jest to jeden z głównych powodów, dla których emigranci świadomie decydują się nie dokonywać rejestracji konsularnej¹. Wolą oni zachować formalne zameldowanie (*empadronamiento*) w Hiszpanii, aby nie utracić prawa do udziału w życiu politycznym swojej „małej ojczyzny”, nawet za cenę rezygnacji z możliwości głosowania w wyborach krajowych z zagranicy³⁶. Natomiast hiszpańscy wyborcy, którzy przebywają tymczasowo za granicą, mogą głosować we wszystkich wyborach.

Voto rogado jako przykład ograniczenia konstytucyjnego prawa do głosowania na drodze ustawy

Kluczowa rola hiszpańskiego ustawodawcy w kształtowaniu prawa do głosowania dla obywateli przebywających za granicą nie oznacza jednak pełnej swobody w tym zakresie. Wręcz przeciwnie, ustawodawca, podejmując decyzje w tak wrażliwym obszarze, musi uwzględniać konstytucyjne gwarancje oraz realne możliwości zapewnienia skutecznego i powszechnego korzystania z prawa głosu. Najlepszym dowodem na to jest przypadek „*voto rogado*”,

³⁴ P. Santolaya Machetti, E. Arnaldo Alcubilla, *Comentario art. 68...*, s. 56.

³⁵ Ponadto, istotne jest uwzględnienie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, które, choć nie odnosi się bezpośrednio do art. 68 ust. 5, to zawiera ogólne wskazówki interpretacyjne dotyczące zakresu i granic praw i wolności konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawa i wolności konstytucyjne powinny być interpretowane w sposób szeroki, z uwzględnieniem zasady *pro libertate*, a wszelkie ograniczenia tych praw muszą być uzasadnione i proporcjonalne do celu, jakiemu służą.

³⁶ J. M. Romero-Valiente, *¿Por qué muchos emigrantes...*, s. 326.

czyli tzw. głosowania na wniosek, wprowadzonego w 2011 roku³⁷ rozwiązania, które wymagało od obywateli zamieszkałych za granicą każdorazowego, osobistego zarejestrowania się (składania wniosku przed każdymi wyborami) w celu uzyskania prawa do głosowania. Na marginesie warto wskazać, że termin „*voto rogado*”, nie był nigdy zawarty w LOREG, ale jest udanym określeniem medialnym, nieco irytującym specjalistów od prawa wyborczego³⁸. Instytucję tę wprowadzono w odpowiedzi na obawy dotyczące potencjalnych oszustw wyborczych i nieprawidłowości w głosowaniu korespondencyjnym z zagranicy. Argumentowano, że wymóg osobistej rejestracji zwiększy transparentność procesu wyborczego, uniemożliwi oddawanie głosów w imieniu osób zmarłych lub nieuprawnionych, a także pozwoli na lepszą kontrolę nad listami wyborców³⁹.

Ta zmiana, mająca na celu zapobieganie oszustwom, spotkała się jednak z ostrą krytyką z powodu drastycznego spadku frekwencji wyborczej wśród diaspory hiszpańskiej. W wyborach parlamentarnych w 2008 roku, jeszcze przed wprowadzeniem „*voto rogado*”, frekwencja wśród Hiszpanów za granicą wynosiła około 31,7%. Po wprowadzeniu tej regulacji, w wyborach w 2011 roku spadła ona do zaledwie 4,95%, a w kolejnych wyborach utrzymywała się na podobnie niskim poziomie, oscylując wokół kilku procent. Uznano ją za ograniczającą podstawowe prawo do udziału w życiu politycznym, naruszającą zasadę równości oraz wprowadzającą nieproporcjonalne utrudnienia. Argumentowano, że wymóg osobistej rejestracji stanowi nadmierne obciążenie dla osób mieszkających za granicą, szczególnie tych, które mają ograniczony dostęp do konsulatów lub internetu. Ponadto, krytycy wskazywali, że „*voto rogado*” dyskryminuje Hiszpanów za granicą w porównaniu z obywatelami mieszkającymi w kraju, którzy nie muszą składać wniosków o rejestrację przed każdymi wyborami⁴⁰. Negatywny wpływ „*voto rogado*” na realny udział w wyborach Hiszpanów mieszkających poza krajem był tak dotkliwy, że konieczne okazało się wycofanie się z tej regulacji w 2022 r.⁴¹ Decyzja o zniesieniu „*voto*

³⁷ Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, BOE, núm. 25, de 29.01.2011.

³⁸ R. Chueca Rodríguez, L. Gálvez Muñoz, *Presentación*, [w:] R. Chueca Rodríguez, L. Gálvez Muñoz (red.), *El voto de los españoles en el exterior*, Madrid 2022, s. 14.

³⁹ R. García Mahamut, *La reforma electoral (LO 2/2011) y el voto de los españoles en el exterior (CERA): la ineffectividad del derecho de sufragio de los españoles en el exterior: una necesaria revisión*, «Teoría y Realidad Constitucional» 2012, nr 30, s. 260–267.

⁴⁰ J. I. Mateos Crespo, *La implantación del 'voto rogado' en España...*, s. 452–454; R. García Mahamut, *La reforma electoral (LO 2/2011)...*, s. 260–267.

⁴¹ Ley Orgánica 12/2022, de 30 de septiembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la regulación del ejercicio del voto por los españoles que viven en el extranjero, BOE núm. 237, de 03/10/2022.

rogado” była wynikiem szerokiego porozumienia politycznego, obejmującego większość partii reprezentowanych w parlamencie. Argumentowano, że przywrócenie wcześniejszych zasad głosowania jest niezbędne dla zapewnienia pełnego i równego prawa głosu wszystkim Hiszpanom, niezależnie od miejsca ich zamieszkania. Podkreślano, że spadek frekwencji wyborczej wśród diaspory po wprowadzeniu „*voto rogado*” podważył legitymację procesu wyborczego i osłabił reprezentację interesów Hiszpanów za granicą.

Intrygującym pytaniem pozostaje, dlaczego „*voto rogado*”, pomimo podnoszonych zarzutów o niekonstytucyjność, nigdy nie zostało zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego. Wydaje się, że przyczyn było kilka, w tym fakt, że wprowadzenie „*voto rogado*” nastąpiło na mocy szerokiego konsensusu politycznego. To oznaczało, że żadna z głównych sił politycznych reprezentowanych w parlamencie nie była zainteresowana inicjowaniem kontroli konstytucyjnej, ponieważ same brały udział w tworzeniu i uchwalaniu tej regulacji. Poza tym, proces inicjacji kontroli konstytucyjnej w Hiszpanii jest ograniczony do określonych podmiotów (m.in. premiera czy grup parlamentarnych), a te nie były zainteresowane kwestionowaniem ustawy z powodów politycznych lub taktycznych⁴². Po drugie, wykazanie bezpośredniego naruszenia praw konstytucyjnych było postrzegane jako trudne, zwłaszcza w kontekście argumentów o zapobieganiu oszustwom wyborczym. Po trzecie, potencjalni skarżący mogli obawiać się, że Trybunał Konstytucyjny, kierując się względami pragmatycznymi lub politycznymi, utrzyma w mocy „*voto rogado*”, co jeszcze bardziej utrudniłoby walkę o prawa wyborcze diaspory. Wreszcie skupiono się na działaniach politycznych i lobbingsowych, które ostatecznie doprowadziły do zniesienia tej kontrowersyjnej regulacji, zamiast na długotrwałym i niepewnym procesie sądowym. To doświadczenie pokazuje, że nawet działania ustawodawcy, jeśli nie uwzględniają specyfiki i realnych barier, mogą przynieść skutek odwrotny do zamierzonego i skutkować ograniczeniem, a nie wzmocnieniem praw obywatelskich.

Konkluzje

Podsumowując, przeprowadzona analiza jednoznacznie wykazuje, że prawo do głosowania dla obywateli hiszpańskich przebywających za granicą, choć solidnie zakorzenione w art. 68 ust. 5 Konstytucji, nie jest statyczną gwarancją, lecz kategorią dynamiczną. Jego ostateczny kształt i realna możliwość realizacji są w dużej mierze determinowane przez proces ustawodawczy

⁴² J. I. Mateos Crespo, *La implantación del 'voto rogado' en España...*, s. 464–467.

i interpretacyjny, który bywa podyktowany doraźną logiką polityczną opartą na wątpliwych przesłankach, jak np. w przypadku nowelizacji z 2016 r., którą uzasadniano błędnym założeniem, że wybory powtórne są jedynie „powtórzeniem” poprzednich⁴³. Konstytucja świadomie pozostawiła ustawodawcy szerokie pole do działania w zakresie konkretyzacji tego prawa, co z jednej strony pozwala na elastyczne dostosowywanie regulacji do zmieniających się realiów społecznych i technologicznych, a z drugiej rodzi ryzyko nadmiernego ograniczenia praw obywatelskich.

Dowodzą tego kluczowe ustalenia niniejszego artykułu. Po pierwsze, ewolucja zakresu podmiotowego – od objęcia prawem wyłącznie rezydentów stałych do włączenia w ten krąg także osób przebywających za granicą czasowo – była autonomiczną decyzją ustawodawcy, a nie wynikiem literalnej wykładni normy konstytucyjnej. Podobnie, określenie zakresu przedmiotowego, czyli wskazanie, w jakich wyborach diaspora może uczestniczyć, jest przykładem legislacyjnego kompromisu, który wykracza poza jednoznaczne umocowanie w tekście ustawy zasadniczej, zwłaszcza w kontekście kontrowersji wokół wyborów do Senatu.

Najbardziej wyrazistym przykładem ilustrującym napięcie między konstytucyjnymi gwarancjami a praktyką legislacyjną jest studium przypadku „*voto rogado*”. Instytucja ta, wprowadzona w celu zwiększenia transparentności i zapobiegania oszustwom, w rzeczywistości stała się nieproporcjonalną barierą, prowadząc do drastycznego spadku frekwencji wyborczej diaspory. Doświadczenie to dowodzi, że działania ustawodawcy, nawet jeśli motywowane słusznymi celami, mogą przynieść skutek odwrotny do zamierzonego, jeśli nie uwzględniają realnych barier i specyfiki życia za granicą. Co znamienne, wycofanie się z tej regulacji w 2022 roku nie było wynikiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, lecz szerokiego porozumienia politycznego, co pokazuje, że realny wymiar tego prawa jest przedmiotem ciągłej debaty i politycznej kontestacji.

W ostatecznym rozrachunku, przypadek hiszpański stanowi cenne studium dla innych państw borykających się z podobnymi wyzwaniami. Uczy, że zapewnienie realnej, a nie tylko iluzorycznej, reprezentacji politycznej obywatelom żyjącym poza granicami kraju wymaga nieustannego poszukiwania równowagi między bezpieczeństwem procesu wyborczego a jego powszechną dostępnością. Konstytucyjne prawo wyborcze Hiszpanów za granicą pozostaje zatem obszarem, którego przyszłość zależeć będzie od dalszych działań ustawodawczych, orzecznictwa oraz zdolności systemu politycznego do adaptacji

⁴³ R. García Mahamut, *La reforma de la LOREG para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud del artículo 99.5 CE: ¿una oportuna adaptación técnica o una conculcación del derecho de sufragio?*, «Revista de Derecho Político» 2017, nr 100, s. 545.

i usuwania barier ograniczających udział diaspory w życiu publicznym państwa. Nawet jednak po usunięciu najbardziej dotkliwych barier proceduralnych, wyzwaniem pozostaje niska partycypacja, co w doktrynie skłania do stawiania hipotez o możliwej „zmianie paradygmatu w relacjach między państwem a jego obywatelami rezydującymi za granicą, prowadzącej do osłabienia więzi emocjonalnej”, której najważniejszym przejawem jest właśnie udział w wyborach⁴⁴. Reforma z 2022 roku jest próbą odpowiedzi na te wyzwania, wprowadzając mechanizmy mające ułatwić procedurę, takie jak dwójaki sposób dostarczania kart do głosowania – wysyłka z urzędu oraz jednoczesna możliwość ich pobrania online przez wyborcę⁴⁵. Mimo tych postępów, w hiszpańskiej debacie publicznej regularnie powraca propozycja wdrożenia w przyszłości w pełni elektronicznego systemu głosowania (*voto electrónico*), choć jej realizacja wiąże się z poważnymi wyzwaniami w zakresie zapewnienia gwarancji bezpieczeństwa i tajności głosowania⁴⁶.

Bibliografia

- Álvarez Vélez M. I., Corres-Illera M., *La relevancia del voto CERA: ¿puede el voto CERA afectar al resultado de las elecciones?*, «Revista de Derecho Político» 2024, nr 120.
- Alzaga Villaamil O., *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, Madrid 2018.
- Arce Jiménez C., *Derecho de sufragio, administración y principio de igualdad*, «Estudios de Deusto» 2018, vol. 66/2.
- Arce Jiménez C., *Análisis de los tratados internacionales para el reconocimiento del derecho de sufragio local a personas extranjeras residentes en España que no ostentan la ciudadanía europea*, «Revista de Administración Pública» 2019, nr 11.
- Chueca Rodríguez R., Gálvez Muñoz L., *Presentación*, [w:] R. Chueca Rodríguez, L. Gálvez Muñoz (red.), *El voto de los españoles en el exterior*, Madrid 2022.
- Constitución Española, (1978), BOE núm. 311, de 29/12/1978.
- Delgado-Iribarren García-Campero M., *Comentario art. 68*, [w:] L. M. Cazorla Prieto (red.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, L. M. Cazorla Prieto, Cizur Menor 2018.
- García Mahamut R., *La reforma electoral (LO 2/2011) y el voto de los españoles en el exterior (CERA): la inefectividad del derecho de sufragio de los españoles en el exterior: una necesaria revisión*, «Teoría y Realidad Constitucional» 2012, nr 30.
- García Mahamut R., *La reforma de la LOREG para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud del artículo 99.5 CE: ¿una oportuna adaptación técnica o una conculcación del derecho de sufragio?*, «Revista de Derecho Político» 2017, nr 100.
- García Mahamut R., *La reforma del voto CERA (2022): análisis y balance a la luz de las elecciones autonómicas de 28 de mayo y a Cortes Generales de 23 de julio de 2023*, «Teoría y Realidad Constitucional» 2023, nr 52.
- López Guerra L., *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant, Valencia 1994.

⁴⁴ A. Rallo Lombarte, *El fin del voto rogado y su limitado...*, s. 176–177.

⁴⁵ R. García Mahamut, *La reforma del voto CERA (2022)...*, s. 185.

⁴⁶ J. L. Mateos Crespo, *La reciente reforma de la LOREG...*, s. 90.

- Mateos Crespo J. L., *La reciente reforma de la LOREG: una excepcional oportunidad perdida para el cambio de modelo de campaña electoral en España*, «Anuario Facultad de Derecho – Universidad de Alcalá» 2017, vol. X.
- Mateos Crespo J. L., *La implantación del 'voto rogado' en España: el perjudicial límite a la participación electoral de los españoles residentes en el extranjero a punto de enmendarse*, «Teoría y realidad constitucional» 2019, nr 43.
- Rallo Lombarte A., *El fin del voto rogado y su limitado impacto en las elecciones de 2023*, «Revista de Derecho Político» 2024, nr 120.
- Reviriego Picón F., *Las reformas electorales y la magnitud de las circunscripciones*, «Estudios de Deusto» 2015, vol. 63/2.
- Ripollés Serrano M. R., *Algunas reflexiones sobre el ejercicio del derecho al voto de los españoles que se encuentran en el extranjero, con especial consideración al CERA*, «Corts: Anuario de derecho parlamentario» 2010, nr 24.
- Romero-Valiente J. M., *¿Por qué muchos emigrantes no se inscriben en el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero?*, «Lurralde: investigación y espacio» 2017, nr 40.
- Santolaya P., *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2007.
- Santolaya Machetti P., Arnaldo Alcubilla E., *Comentario art. 68*, [w:] M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. E. Casas Baamonde (red.), *Comentarios a la Constitución Española*, t. 2, Madrid 2018.
- Sutil L., *Recuento del voto CERA: cómo se cuenta el voto extranjero y cuánto puede afectar al resultado de las elecciones generales*, «Cadena SER» 28.07.2023.
- Urosa D. M., *El voto en el extranjero: Análisis desde el Derecho Electoral Comparado*, «Boston College Law School Legal Studies Research Paper» 2024, nr 640.
- Vintila D., Pamies C., Paradés M., *Electoral (non)alignment between resident and non-resident voters: evidence from Spain*, «European Political Science» 2023, nr 22.