

Artykuł 41 Konstytucji Meksyku (brzmienie, objaśnienia, znaczenie)

Wprowadzenie

Gdy 5 lutego 1917 r. uchwalono obowiązującą Konstytucję Meksyku, jej art. 41 głosił: „Lud sprawuje zwierzchnictwo za pośrednictwem władz Związku, w ramach ich zakresów działania oraz przez władze stanowe odnośnie do ich spraw wewnętrznych, w trybie określonym niniejszą Konstytucją Federalną, a także konstytucjami stanów, które nigdy nie mogą naruszyć postanowień niniejszego Paktu Federalnego”. Fragment ten obowiązywał w niezmienionej postaci przez niemal 99 lat, tj. do 29 I 2016 r. Wówczas to ustalono jego obecnie obowiązującą redakcję: „Lud sprawuje zwierzchnictwo za pośrednictwem władz Unii, w ramach ich zakresów działania oraz przez władze stanowe i Miasta Meksyku odnośnie do ich spraw wewnętrznych, w trybie określonym niniejszą Konstytucją Federalną, a także konstytucjami poszczególnych stanów i Miasta Meksyku, które nigdy nie mogą naruszyć postanowień Paktu Federalnego”¹. Modyfikację spowodowało zastąpienie dotychczasowego Dystryktu Federalnego przez Miasto Meksyk. Stolica uzyskała prawo – jak stany – posiadania konstytucji, a dotychczasowe polityczno-administracyjne organy tzw. delegatur, na które podzielona była aglomeracja, namiastkę organów samorządowych z wójtem (burmistrzem) na czele. Nie jest to jednak koniec związanych z wypełnieniem konstytucyjnej normy dotyczącej stolicy kraju².

Ten jedyny ustęp art. 41 konstytucji uzupełniono dopiero w 1977 r. Od tego czasu do chwili obecnej omawiany artykuł był uzupełniany o dalsze ustępy, łącznie 63 o różnej długości. Dzielą się one na jednostki, numerowane rzymskimi liczbami. W ich ramach występują fragmenty wyodrębnione literami albo sekcjami. Te ostatnie mogą również dzielić się na części wyróżnione również literami. Omawiany artykuł nie jest przykładem realizacji zasad tzw. dobrej legislacji³. W dalszej części przedstawię (kursywą) w całości wspomniany artykuł w polskim przekładzie z towarzyszącymi, moimi uwagami, w przypisach.

¹ Jest to tzw. Anahuacki Pakt Federalny z 28 VI 1823 r. Według P. Sancheza wyraził on istotę meksykańskiej wersji państwa związkowego: „prowincje nie odłączają się absolutnie, aby być innymi, kolejnymi, niezależnymi państwami. Żadna nie myślała o takim szaleństwie”. P. Sanchez, *Le pacto federal Anahuac*, “Revista de la Facultad de Derecho de Mexico” 1964, t. XIV, nr. 56, s. 13.

² Por. K. Complak, *Stolice państw jak zagadnienie konstytucyjne*, [w:] J. Supernat (red.) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego, Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 98.

³ Dlatego spotkał się z propozycją jego poprawienia w pracy wydanej z okazji 100-lecia Konstytucji Meksyku. H. Fix-Fierro i D. Valades, (red.), *Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos. Texto*

Art. 41, wraz z kilkunastoma innymi zawartymi w meksykańskiej ustawie zasadniczej, zalicza się do tzw. reglamentacyjnych. Nie jest to jednak najdłuższy artykuł ze wspomnianej listy kilkunastu przepisów wykraczających poza materię konstytucyjną. Sam tekst Konstytucji Meksyku liczy zaledwie 136 artykułów, tzn. ma ich o niemal połowę mniej niż obowiązująca polska. Mimo to Konstytucja Meksyku jest ponad trzykrotnie dłuższa od naszej⁴. Jeśli chodzi o dwukrotnie przytoczony ustęp art. 41, to składa się on – po wykluczeniu wspomnianej zmiany na rok przed stuleciem Queretarskiej Konstytucji z 1917 r. – na jej sławne 3%, które ostało się z jej pierwotnego tekstu.

Mimo swej doniosłości art. 41 Konstytucji Meksyku nie jest jedynym przepisem ustawy zasadniczej regulującym prawo wyborcze. W szczególności należy tutaj wymienić jej artykuły 52–60, 81, 99, 116. W nich uściślono wiele z wymienionych instytucji rozwiązań, zwłaszcza dotyczących systemu wyborczego istniejącego w kraju. Za D. Nohlenem można go nazwać segmentowym, nastawionym na tworzenie większości⁵. Podlega on stałej reformie, a istotnym jego akordem jest odejście od głównego hasła Rewolucji Meksykańskiej z 1917 r. „Głosowanie efektywne, a nie wybór ponowny”. Począwszy od wyborów w 2018 r. można wybrać, na kolejną drugą kadencję, tego samego federalnego posła trzykrotnie, a senatora dwukrotnie. Wybór ponowny członków stanowych ciał ustawodawczych i/lub samorządowych jest również możliwy, w pierwszym przypadku na trzy kolejne mandaty, a w drugim na jeden, pod warunkiem odpowiednich zmian w konstytucjach stanowych⁶.

Art. 41

Odnowienie władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej odbywa się w wyborach wolnych, rzeczywistych i okresowych, na następujących podstawach: I. Stronnictwa polityczne są jednostkami o znaczeniu publicznym; ustawa określa normy i wymogi dla ich rejestracji prawnej, swoiste formy ich udziału w procesie wyborczym oraz przynależne im prawa, obowiązki i prerogatywy.

Celem stronnictw politycznych jest rozwijanie udziału ludu w życiu demokratycznym, przyczynianie się do integracji organów przedstawicielskich, a jako organizacjom obywatelskim umożliwienie ludowi sprawowanie władzy publicznej, zgodnie z wysuwanymi

reordenado y consolidado. Con las reformas y adiciones hasta el 15 de 2016. Ley de Desarrollo Constitucional. Anteproyecto. Estudio academico, Mexico 2017, s. 87–89.

⁴ Por. *ibidem*, s. 6.

⁵ D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. Teoria systemów wyborczych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 235–236. Jak dodaje on „na wzór błędnie rozumianego niemieckiego systemu wyborczego wprowadzono listę dodatkową i wybory proporcjonalne, aby umożliwić reprezentację opozycji, która uzyskiwała nowe mandaty ponad dotychczas zapewnione mandaty mniejszościowe”. Polscy badacze wolą nazywać meksykański system wyborczy paralelnym, superpozycyjnym, okopowym, czy po prostu, mieszanym. A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer Polska SA, 2013 s. 232.

⁶ Mimo warunkowego złamania absolutnego zakazu reelekcji reforma konstytucji w 2014 r. wprowadziła jeszcze jedno dość istotne ograniczenie prawa członków meksykańskiego parlamentu do ponownego wyboru. Tamtejsi posłowie lub senatorowie mogą się ubiegać o ponowny wybór, jeśli zachowali członkostwo w stronnictwie politycznym z listy, którego byli wybrani po raz pierwszy, chyba że utracili lub zrzekli się tej przynależności partyjnej przed upływem pierwszej połowy swego mandatu.

programami, zasadami oraz ideałami, za pośrednictwem wyborów powszechnych, wolnych, bezpośrednich, w tajnym głosowaniu, a także według reguł gwarantujących parytet między płciami odnośnie do kandydatur do ciał prawodawczych, federalnych i stanowych. Jedyne obywatele mogą zakładać stronnictwa polityczne oraz przynależć do nich w sposób swobodny i nie kolektywny; w konsekwencji, zabronione jest włączanie się organizacji związkowych lub o innych celach do zakładania partii oraz jakakolwiek forma przynależności zbiorowej.

Władze wyborcze mogą ingerować w sprawy wewnętrzne stronnictw politycznych jedynie w trybie określonym Konstytucją oraz ustawą.

Ogólnokrajowe partie polityczne mają prawo do udziału w wyborach w jednostkach federalnych i samorządowych. Ogólnokrajowe stronnictwo polityczne, które nie uzyskało co najmniej trzech procent ogółu głosów ważnie oddanych w jakichkolwiek wyborach mających na celu odnowienie władzy wykonawczej lub izby Kongresu Narodowego, traci rejestrację.

II. Ustawa zapewnia sprawiedliwe rozporządzanie przez ogólnokrajowe stronnictwa polityczne środkami dla urzeczywistnienia aktywności oraz określa reguły, jakim podlega ich finansowanie oraz ich kampanii wyborczych, przy czym powinna ona zapewnić, aby środki publiczne przeważały nad prywatnymi.

Pieniądze publiczne dla stronnictw politycznych, które zachowują rejestrację po wyborach składają się z wkładów przeznaczonych na utrzymanie ich stałych, zwykłych działań, zmierzających do uzyskania głosów podczas wyborów, a także o specyficznym charakterze. Środki te przyznawane są, zgodnie z ustawą, w następujący sposób:

- a) Publiczne finansowanie dla utrzymania ich zwykłej, stałej działalności ustalone jest corocznie, mnożąc ogólną liczbę obywateli wpisanych na listy wyborcze przez sześćdziesiąt pięć procent dziennej wartości Aktualnej Jednostki Miary. Wynikający z tego trzydzieści procent sumy, rozdziela się równo między stronnictwa polityczne, a pozostałe siedemdziesiąt procent zgodnie z liczbą głosów, jaką uzyskały one podczas bezpośrednio poprzednich wyborów do Izby Poselskiej⁷.*
- b) Publiczne finansowanie na rzecz działalności zmierzającej do uzyskania głosów w roku, w którym wybiera się prezydenta republiki, senatorów oraz posłów federalnych równe jest pięćdziesięciu procentom finansowania publicznego odpowiadającemu każdemu stronnictwu politycznemu za ich zwykłą działalność w tym roku; w razie wyboru jedynie posłów federalnych jest ono równe trzydziestu procentom tego finansowania na zwykłą działalność.*
- c) Publiczne finansowanie działań specyficznych, dotyczących oświaty, podnoszenia kwalifikacji, badań społeczno-gospodarczych i politycznych, oraz na*

⁷ Celem przybliżenia meksykańskich urzędzeń i instytucji stosuję polską terminologię w tym zakresie. Meksykańską Izbę Deputowanych można by było nazwać – w razie przyzwolenia na takie *licentia poetica* – sejmem. Byłoby to zbyt szokujące dla polskiego czytelnika, nieprzywykłego do takich radykalnych tłumaczeń. Dlatego posłużyłem się innym wyrażeniem z rodzimego leksykonu, synonimicznym do sejm. Mimo tych obiekcji odstępujemy niekiedy, z własnej rzekomej wyłączności (niepowtarzalności) terminologicznej, pisząc (mówiąc), na przykład o japońskim sejmie.

rzecz przedsięwzięć wydawniczych, równe jest trzem procentom ogólnej sumy finansowania publicznego przeznaczonego corocznie na zwykłe działania. Trzydzieści procent, pozyskane stosownie do tych reguł, rozdziela się równo między stronnictwa polityczne, a pozostałe siedemdziesiąt procent odpowiednio do liczby głosów uzyskanych w ostatnich wyborach posłów.

Ustawa wyznacza granice wydatków na rzecz wewnętrznych procesów wyłaniania kandydatów oraz na kampanie wyborcze. Ustawa ta ustala maksymalną sumę wkładów członków i sympatyków; określa ona procedury dla kontroli, stosownego przeglądu i nadzoru, podczas kampanii, pochodzenia oraz wykorzystania wszystkich rozporządzanych zasobów; także przewiduje kary nakładane za naruszenie tych przepisów.

W podobny sposób ustawa określa tryb likwidacji zobowiązań partii tracących rejestr oraz okoliczności, w jakich ich majątek i pozostałości przypadają Federacji.

III. Ogólnokrajowe stronnictwa polityczne mają prawo do stałego korzystania ze środków masowego przekazu. Indywidualni kandydaci⁸ mają prawo dostępu do uprzywilejowania w kampanii wyborczej, w trybie przewidzianym ustawą.

SEKCJA A. Krajowe Biuro Wyborcze (INE)⁹ jest jedyną uprawnioną władzą do zarządzania czasem należącym do państwa w radiu i telewizji, przeznaczonym dla jego własnych celów oraz do wykonywania prawa przez ogólnokrajowe stronnictwa polityczne, w następujący, ustawowy sposób:

- a. Od początku przedkampanii do dnia wyborów¹⁰ należy dziennie do dyspozycji Krajowego Biura Wyborczego (INE) czterdzieści osiem minut. Rozdziela się je od dwóch do trzech minut na każdą godzinę audycji w każdej stacji radiowej i w każdym kanale telewizyjnym, w porze wskazanej w ustępie d) tej sekcji. W okresie między końcem przedkampanii, a początkiem kampanii, pięćdziesiąt procent czasu radiowego i telewizyjnego przeznacza się dla celów organów wyborczych, a pozostałą część dla upowszechniania, zgodnie z ustawą, ogólnych informacji stronnictw politycznych;*

⁸ W oryginale nazywają się oni kandydatami niezależnymi. Wydaje się, że lepszą nazwą dla „samotnie” ubiegających się o obieralne stanowiska jest proponowane. Dodam, że ustawowe dopuszczenie pojedynczych osób spotkało się ze zdecydowanym sprzeciwem Sądu Najwyższego Meksyku. W wyroku z 2008 r. organ ten uznał, że przyznanie tzw. niezależnym aspirantom biernego prawa wyborczego klóciłoby się z wykładnią funkcjonalną art. 35 i 41 konstytucji. Reforma konstytucji z 9 VIII 2014 r. dopuściła indywidualne kandydatury na wszystkich szczeblach systemu przedstawicielskiego. Por. głośną sprawę byłego ministra spraw zagranicznych Meksyku, który chciał kandydować samodzielnie w wyborach prezydenckich: wyrok Sądu z San Jose z 6 VIII 2008 r. *Inter-American Court of Human Rights case Castaneda Gutman v. Mexico*.

⁹ Zdając sobie sprawę z pewnych różnic, między polskim Krajowym Biurem Wyborczym a jego meksykańskim odpowiednikiem, wydaje się lepszym proponowane tłumaczenie. Dosłowny przekład tej instytucji – Narodowy Instytut Wyborczy – byłby nie tylko przesadą, ale i dużym przekłamaniem. Ponadto, sugerowałoby raczej zakład naukowy czy badawczy niż organ codziennej administracji wyborczej.

¹⁰ Meksykańskie prawo wyborcze wyróżnia: przedkampanię, międzykampanię oraz kampanię. Nie jest to za bardzo czytelne odróżnienie, a tym bardziej przestrzegane. Dla współczesnego Meksyku charakterystyczne stały się spory dotyczące aktów poprzedzających kampanie. Por. J.M. Serna de la Garza, *The Constitution of Mexico. A Contextual Analysis*, “Hart Publishing” 2013, s. 26–27.

- b. *W trakcie przedkampanii stronnictwa polityczne rozporządzają minutą na każdą godzinę transmisji w każdej stacji radiowej i kanale telewizyjnym; pozostałą część czasu wykorzystuje się zgodnie z postanowieniami ustawy;*
- c. *Podczas kampanii wyborczych powinno przeznaczyć się co najmniej do osiemdziesięciu pięciu procent łącznego czasu, o którym mowa w tej sekcji, na zaspokojenie praw antenowych stronnictw politycznych oraz kandydatów;*
- d. *Audycje w każdej stacji radiowej i kanale telewizyjnym rozdziela się w ramach godzin programowych między szóstą rano a północą;*
- e. *Czas ustanowiony, jako prawo stronnictw politycznych i odpowiednio kandydatów indywidualnych, rozdziela się między nimi w następujący sposób: siedemdziesiąt procent przypada stronnictwom politycznym stosownie do ostatnich wyników wyborczych na posłów federalnych, a pozostałe trzydzieści procent dzieli się w równych częściach, z których jedna może być przyznana kandydatom niezależnym w całości;*
- f. *Każdemu ogólnokrajowemu stronnictwu politycznemu bez mandatów w Kongresie Unii przyznaje się zaledwie część czasu radiowego i telewizyjnego odpowiednią do procentu równego ustalonego w poprzednim ustępie, oraz*
- g. *Niezależnie od postanowień w sekcji A i B oraz poza okresami federalnych przedkampanii i kampanii wyborczych, Krajowemu Biuru Wyborczemu (INE) przyznaje się do dwunastu procent ogółu czasu, którym rozporządza państwo w radiu i telewizji, na podstawie ustawy, w jakiegokolwiek postaci; z tego przyznanego czasu, Rada (INE) rozdziela równo między ogólnokrajowe stronnictwa polityczne, pięćdziesiąt procent; pozostały czas wykorzystuje dla własnych celów lub innych organów wyborczych, zarówno federalnych, jak i stanowych. Każde ogólnokrajowe stronnictwo polityczne wykorzystuje czas, który z tego tytułu przypada jemu w formie określonej ustawą. Audycje, o których mowa w tym ustępie, odbywają się godzinach wyznaczonych przez Radę (INE), zgodnie z postanowieniami ustępu d) niniejszej sekcji. W szczególnych okolicznościach, jeśli to zostanie uzasadnione, Rada (INE) może rozporządzać czasem przewidzianym na propagandę partyjną na rzecz określonego stronnictwa.*

Stronnictwa polityczne oraz kandydaci nie mogą zamawiać lub nabywać sami, lub przez podstawione osoby audycji w jakiegokolwiek programach radiowych i telewizyjnych.

Żadna inna osoba fizyczna lub prawna nie może sama lub na konto osób trzecich zamawiać audycji propagandowych w radiu lub telewizji mających na celu wpływanie na preferencje wyborcze obywateli ani na rzecz lub przeciwko stronnictwom politycznym albo kandydatom na funkcje pochodzące z wyborów. Zabrania się nadawania na terytorium narodowym tego rodzaju audycji zamówionych za granicą.

Postanowienia zawarte w dwóch ostatnich ustępach powinny być urzeczywistniane w stanach, zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem.

SEKCJA B. Dla celów wyborczych w stanach Krajowe Biuro Wyborcze (INE) zarządza czasem należnym państwu w radiu i telewizji w stacjach i kanałach pokrywających odpowiednie jednostki w następujący sposób, przewidziany w ustawie:

- a) Dla lokalnych procesów wyborczych zbiegających się czasowo z wyborami federalnymi czas przeznaczony dla każdego stanu musi mieścić się w ogóle czasu przeznaczonego na propagandę wyborczą, zgodnie z ust. a), b) i c) Sekcji A;
- b) Dla pozostałych procesów wyborczych wyznaczenie czasu odbywa się zgodnie z ustawą, według tych założeń;
- c) Rozdział czasu antenowego między stronnictwa polityczne, w tym partii o zasięgu lokalnym, i kandydatów indywidualnych odbywa się według kryteriów przewidzianych w sekcji A oraz zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem.

Jeśli zdaniem Krajowego Biura Wyborczego (INE) dostępny czas w radiu i telewizji, o którym mowa w tej i poprzedniej sekcji, byłby niewystarczający dla jego celów, innych organów wyborczych lub dla kandydatów niezależnych, określi ono stosowne środki dla uzupełnienia brakującego czasu, zgodnie z ustawą.

SEKCJA C. W rozpowszechnianej propagandzie politycznej lub wyborczej stronnictw politycznych oraz kandydatów należy powstrzymać się od wyrażen znieślawiających osoby.

Podczas kampanii wyborczych federalnych i samorządowych do zakończenia głosowania należy zawiesić rozpowszechnianie w środkach masowego przekazu wszelkiej propagandy rządowej, zarówno władz federalnych, jak i stanowych oraz samorządowych jednostek terytorialnych Miasta Meksyku¹¹, i jakichkolwiek innych instytucji publicznych. Jedyne wyjątkami w tym zakresie są informacje rozpowszechniane przez organy wyborcze, dotyczące usług oświatowych oraz zdrowotnych lub niezbędne dla cywilnej ochrony w nagłych przypadkach.

SEKCJA D. Krajowe Biuro Wyborcze (INE) za pośrednictwem przewidzianych w ustawie skutecznych procedur zbada naruszenia niniejszych postanowień oraz sporządzi dokumentację celem przedłożenia do rozpoznania i rozstrzygnięcia przez Trybunał Wyborczy Władzy Sądowej Federacji. W toku postępowania Biuro (INE) może stosować, oprócz innych środków tymczasowych, nakaz, zgodnie z ustawą, natychmiastowego zawieszenia lub zaprzestania audycji w radiu lub telewizji.

IV. Ustawa określa wymogi oraz formy realizacji procesów wylaniania i zgłaszania kandydatów na stanowiska obieralne, a także reguły dotyczące wyborczych przedkampanii i kampanii.

Naruszenie tych postanowień przez partie lub jakąkolwiek osobę fizyczną lub prawną będzie karane zgodnie z ustawą.

V. Organizacja wyborów jest funkcją państwa urzeczywistnianą przez Krajowe Biuro Wyborcze (INE) oraz publiczne organy terenowe, zgodnie z postanowieniami określonymi w Konstytucji.

SEKCJA A. Krajowe Biuro Wyborcze (INE) jest samodzielnym organem publicznym mającym osobowość prawną oraz własny majątek. W kształtowaniu jego składu

¹¹ Zmiana stołecznego okręgu (DF) na Miasto Meksyk (CD) ma raczej hybrydowy charakter. Wbrew twierdzeniom meksykańskich mediów nie powstał 32 stan Meksyku. Por. uwagi na ten temat E. Andrade Sanchez, *Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Oxford University Press Mexico S.A de C.V., Meksyk 2017, s. 341–346 oraz 198–204.

uczestniczą, zgodnie z ustawą, władza ustawodawcza, ogólnokrajowe stronnictwa polityczne oraz obywatele. Podstawowymi zasadami w wypełnianiu tej funkcji państwowej są: pewność, legalność, niezależność, bezstronność, pełna jawność i obiektywność.

Krajowe Biuro Wyborcze (INE) jest władzą w tej materii niezależną w zakresie swych rozstrzygnięć i w funkcjonowaniu oraz profesjonalną w działaniu; ma w swojej strukturze organy kierownicze, wykonawcze, techniczne i nadzoru. Rada Generalna jest najwyższym organem kierowniczym. Składa się ona z przewodniczącego oraz dziesięciu radców¹². W jej obradach uczestniczą w charakterze doradczym, bez prawa głosu, radcy władzy ustawodawczej, przedstawiciele stronnictw politycznych oraz sekretarz wykonawczy; ustawa określa zasady organizacji i działania organów, stosunki podporządkowania między nimi, a także relacje z lokalnymi organami publicznymi. Organy wykonawcze i techniczne rozporządzają niezbędnymi wykwalifikowanymi kadrami do wykonywania swych uprawnień. Wewnętrzny organ kontrolny prowadzi, w zakresie swojego działania – mając gwarancje autonomii technicznej i zarządzania – nadzór nad wszystkimi dochodami i wydatkami Biura (INE). Przepisy ordynacji wyborczej oraz wydane na jej podstawie statutu przez Radę Generalną, regulują stosunki pracy urzędników tego organu publicznego. Organy sprawdzania spisów wyborczych składają się głównie z przedstawicieli ogólnokrajowych stronnictw politycznych. W skład komisji wyborczych wchodzi obywatele. Posiedzenia wszystkich kierowniczych organów kolegialnych są, zgodnie z ustawą, jawne.

Biuro (INE) rozporządza sekretariatem do spraw wyborczych, korzystającym z wiary publicznej przy podejmowaniu działań w zakresie głosowań. Jego uprawnienia i działalność reguluje ustawa.

Przewodniczący oraz radcy wyborczy sprawują urząd przez dziewięć lat. Nie mogą być ponownie wybrani. Wybiera ich Izba Poselska większością dwóch trzecich obecnych członków, z zachowaniem następującego trybu:

- a) Izba Poselska wydaje uchwałę w sprawie wyboru przewodniczącego oraz radców, przewidującą publiczne wezwanie do zgłaszania kandydatów, jego szczegółowe etapy, jego daty końcowe oraz terminy ostateczne, a także procedurę wyboru Oceniającego Komitetu Technicznego, składającego się z siedmiu osób o uznanym autorytecie, z których trzech powołuje organ kierownictwa politycznego Izby Poselskiej, dwóch – Krajowa Komisja Praw Człowieka, oraz dwóch – organ gwarantujący, przewidziany w art. 6 Konstytucji¹³;

¹² W tekście ustawy mówi się, że INE składa się z „radcy przewodniczącego i radców wyborczych”. Takie uściślenie w wypadku radcy „przewodniczącego” nie jest przyjęte w Polsce w odniesieniu do przewodniczących ciał kolektywnych. W wypadku radców „wyborczych” stałe podkreślanie ich specjalizacji wydaje się przesadne i niezbyt stosowane w polskich aktach normatywnych. Mimo to dalej w tekście zachowałem niekiedy oryginalne nazewnictwo, gdy wydało się mi ono niezbędne dla odróżnienia radców „wyborczych” od innych radców tam wymienionych. Dodam, że dołączany przymiotnik nie jest wolny od wieloznaczności.

¹³ O kolegialnym ombudsmanie w Meksyku pisałem w książce B. Banaszak i in. (red.), *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze 2003, s. 308. Jeśli chodzi o „organ gwarantujący” to nie jest on wymieniony z nazwy w powołanym przepisie konstytucji Meksyku. Jest nim tzw. Federalny Instytut Dostępu do

- b) *Oceniający Komitet Techniczny otrzymuje pełną listę kandydatów publicznie zgłoszonych, ocenia spełnienie wymogów konstytucyjnych i ustawowych, a także ich przydatność do pełnienia stanowiska; wybiera pięciu kandydatów, najlepiej ocenionych, na każdy nieobsadzony mandat, oraz przekazuje stosowną listę kierowniczemu organowi politycznemu Izby Poselskiej;*
- c) *Organ politycznego kierownictwa wspiera działania zmierzające do ułatwienia wyboru przewodniczącego oraz radców, aby po ich dokonaniu, zgodnie z ustawą, instytucja ta mogła przekazać plenum Izby Poselskiej propozycje z odpowiednimi wskazaniem;*
- d) *Po wygaśnięciu terminu ustalonego w uchwale, wspomnianej w ust. a), w tym czasie na podjęcie głosowań lub przekazanie ich rezultatów przewidzianych w poprzednim ustępie, albo gdy doszło do głosowania bez uzyskania wymaganego rezultatu, należy ponownie zwołać Izbę Poselską, aby ona na posiedzeniu plenarnym dokonała wyboru – przez losowanie – na podstawie listy sporządzonej przez Oceniający Komitet Techniczny.*

W razie nieobsadzenia stanowiska przewodniczącego lub radcy podczas pierwszych sześciu lat wybiera się zastępcę dla dokończenia mandatu. Jeśli nieobsadzenie stanowiska nastąpiło w ostatnich trzech latach, wybiera się radcę na nowy okres. Przewodniczący oraz radcy nie mogą piastować innej funkcji, stanowiska lub zleconego zatrudnienia, z wyjątkiem takiego, w czasie wykonywania którego występują w imieniu Rady Generalnej lub bez wynagrodzenia w ramach zrzeczeń prelegentów, naukowych, kulturalnych, badawczych lub dobroczynnych.

Kierownika wewnętrznego organu kierowniczego Biura (INE) powołuje Izba Poselska, w trybie ustawowym, większością dwóch trzecich obecnych członków, na wniosek publicznych instytucji szkolnictwa wyższego. Pełni on stanowisko przez sześć lat i może być ponownie wybrany tylko raz. Z punktu widzenia administracyjnego przypisany on jest do szefostwa Rady Generalnej i pozostaje w niezbędnym współdziałaniu z Wyższym Urzędem Audytorskim Federacji.

Sekretarz wykonawczy powoływany jest większością dwóch trzecich głosów Rady Generalnej, na wniosek jej przewodniczącego.

Ustawa określa wymogi, aby zostać powołanym na Przewodniczącego Rady Generalnej, radcę wyborczego, kierownika wewnętrznego organu kontroli, Sekretarza Wykonawczego Krajowego Biura Wyborczego (INE). Osoby, które pełniły funkcje Przewodniczącego, radców wyborczych oraz Sekretarza Wykonawczego nie mogą sprawować stanowisk we władzach publicznych, jeśli brały udział w ich wyborze, należąc do kierownictwa partyjnego ani nie można ich zgłaszać na funkcje obieralne w ciągu dwóch lat od zakończenia urzędowania.

Radcy Władzy Ustawodawczej są zgłaszani przez frakcje parlamentarne z przynależnością partyjną w jakiegokolwiek z izb. Frakcja może zgłosić zaledwie jednego radcę, niezależnie od swej reprezentacji w obu izbach.

Informacji i Ochrony Danych. Jest to organ kolegialny w przeciwieństwie do jego polskiego odpowiednika – Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

SEKCJA B. Do Krajowego Biura Wyborczego (INE), zgodnie z Konstytucją oraz ustawami, należy:

- a) W federalnych i lokalnych procesach wyborczych:*
 - 1. Doksztalcanie w sprawach wyborczych;*
 - 2. Geografia wyborcza, a także projektowanie i wyznaczanie okręgów wyborczych oraz podział kraju na obwody do głosowania;*
 - 3. Rejestr oraz lista wyborców;*
 - 4. Ustanowienie komisji wyborczych oraz powołanie jej członków;*
 - 5. Opracowanie reguł, wytycznych, kryteriów, wzorów wskazywania wyników wstępnych; ankiet czy sondaży; obserwacji wyborów; szybkiego liczenia; druku dokumentów oraz wytwarzania materiałów wyborczych;*
 - 6. Kontrola dochodów i wydatków stronnictw politycznych i kandydatów;*
 - 7. Pozostałe czynności przewidziane ustawą.*
- b) W federalnych procesach wyborczych:*
 - 1. Ochrona uprawnień i prerogatyw kandydatów oraz stronnictw politycznych;*
 - 2. Przygotowanie dnia wyborów;*
 - 3. Druk dokumentów i wytwarzanie materiałów wyborczych;*
 - 4. Liczenie i sumowanie głosów, zgodnie z postanowieniami ustawy;*
 - 5. Stwierdzenie ważności wyboru i wydanie zaświadczeń o wyborze w wyborach posłów i senatorów;*
 - 6. Zliczanie głosów przy wyborze Prezydenta Stanów Zjednoczonych Meksyku w okręgach wyborczych;*
 - 7. Pozostałe czynności przewidziane ustawą.*

Krajowe Biuro Wyborcze (INE) zapewnia organizację wyborów lokalnych na podstawie porozumienia z właściwymi władzami stanowymi, zgodnie z obowiązującym w tym zakresie ustawodawstwem, jeśli wystąpią one z takim żądaniem. Na wniosek stronnictw politycznych i zgodnie z ich prerogatywami, przestrzegając przepisów ustawowych, Biuro (INE) może zorganizować wybór ich kierownictwa.

Kontrola finansów stronnictw politycznych oraz kampanii kandydatów należy do Rady Generalnej Krajowego Biura Wyborczego (INE). Ustawa uściśla uprawnienia Rady w tym zakresie, a także określa zależne od niej organy techniczne, odpowiedzialne za sprawdzenie i wdrożenie procedur w celu stosowania odpowiednich sankcji. W wykonaniu swych uprawnień Rada Generalna nie jest ograniczona przepisami o tajemnicy bankowej, powierniczej, skarbowej oraz korzysta ze wsparcia władz federalnych i lokalnych.

W razie delegowania funkcji kontrolnej przez Krajowe Biuro Wyborcze (INE) jego organ techniczny jest pośrednikiem w celu przewyższenia ograniczenia, o którym mówi poprzedni ustęp.

SEKCJA C. W jednostkach Federacji wybory lokalne należą, zgodnie z postanowieniami Konstytucji, do miejscowych organów publicznych, wykonujących następujące zadania:

- 1. Ochrona uprawnień i prerogatyw kandydatów i stronnictw politycznych;*
- 2. Wychowanie obywatelskie;*

3. Przygotowanie dnia głosowania;
4. Druk dokumentów i wytworzenie materiałów wyborczych;
5. Liczenie i sumowanie głosów, zgodnie z postanowieniami ustawy;
6. Stwierdzanie ważności i wydawanie zaświadczeń o wyborze w wyborach lokalnych;
7. Zliczanie głosów przy wyborze piastuna władzy wykonawczej;
8. Wyniki wstępne; badania i sondaże opinii publicznej; obserwacja wyborów oraz szybkie obliczanie, zgodnie z wytycznymi wskazanymi w poprzedniej sekcji;
9. Organizacja, rozwój, zliczanie i ogłoszenie wyników w mechanizmach partycypacji obywatelskiej, przewidzianej w ustawodawstwie lokalnym;
10. Pozostałe niezastrzeżone dla Krajowego Biura Wyborczego (INE);
11. Inne określone w ustawie.

Na podstawie przesłanek ustawowych i przy poparciu większości, co najmniej, ośmiu głosów w Radzie Generalnej, Krajowe Biuro Wyborcze (INE) może:

- a) Bezpośrednio przejąć realizację działań, właściwych funkcji wyborczych, należących do lokalnych organów wyborczych;
- b) Przekazać na te organy wyborcze uprawnienia, o których mówi ustęp a) Sekcji B, bez uszczerbku wznowienia jego bezpośredniego wykonywania w każdej chwili;
- c) Zająć się jakąkolwiek kwestią z zakresu działania lokalnych organów wyborczych, jeśli ich znaczenie zasługuje na to lub celem ustanowienia reguły interpretacyjnej.

Zgodnie z Konstytucją do Krajowego Biura Wyborczego (INE) należy powołanie i usunięcie członków wyższego organu kierowniczego publicznych instytucji lokalnych.

SEKCJA D. Narodowa Profesjonalna Służba Wyborcza¹⁴ zajmuje się doborem, zatrudnianiem, doksztalcaniem, fachowością, awansowaniem, oceną, rotacją, stabilizacją kadr i dyscypliną urzędników publicznych organów wykonawczych i technicznych Krajowego Biura Wyborczego (INE) oraz publicznych organów stanowych w sprawach wyborczych. Krajowe Biuro Wyborcze (INE) reguluje organizację i działalność tej Służby.

VI. Dla zagwarantowania zgodności z Konstytucją i ustawami aktów i uchwał wyborczych tworzy się system zaskarżania tychże, na warunkach przewidzianych w Konstytucji i ustawie. System ten nadaje ostateczność różnym etapom procesów wyborczych i zapewnia ochronę praw politycznych obywateli do głosowania, bycia wybranym oraz zrzeszania się na warunkach przewidzianych w art. 99 Konstytucji.

W sprawach wyborczych wniesienie środków zaskarżenia – konstytucyjnych lub ustawowych – nie ma skutku zawieszającego wobec uchwały czy kwestionowanego aktu.

¹⁴ Jest to korpus służby cywilnej wyspecjalizowany w sprawach wyborczych. Jego powołanie w 1992 r. miało na celu przeciwstawienie się organizacji wyborów przez urzędników administracji publicznej, w szczególności Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Byli oni dość przypadkowo rekrutowani do wykonywania czynności związanych z okresowo przeprowadzaniem głosowaniami powszechnymi, często z nadania zainteresowanych partii uczestniczących w wyborach. Wyższy Urząd Audytorski Federacji (ASF) uznał Narodową Profesjonalną Służbę Wyborczą za drugą najbardziej utrwaloną z 26 korpusów urzędniczych funkcjonujących w Meksyku.

Ustawa przewiduje system nieważności wyborów federalnych lub lokalnych z powodu poważnych, oszukańczych i oczywistych naruszeń prawa w następujących przypadkach:

- a) Przekroczenia wydatków kampanii o pięć procent ogólnej sumy dozwolonej;*
- b) Zakupu lub nabycia obsługi informacyjnej lub czasu w radiu i telewizji, poza przypadkami powiedzianymi w ustawie;*
- c) Otrzymania lub użycia środków o niedozwolonym pochodzeniu albo środków publicznych w kampaniach wyborczych.*

Naruszenia te muszą być uwiarygodnione w sposób obiektywny i materialny. Domniemywa się, że naruszenia są istotne, jeśli różnica głosów między pierwszym a drugim miejscem jest poniżej pięciu procent.

W razie unieważnienia głosowania powszechnego zwołuje się wybory nadzwyczajne, w których nie może uczestniczyć ukarana osoba.

Zakończenie

Jest rzeczą nieprzypadkową, że omawianych uzupełnień w Konstytucji dokonano w ostatnim dwudziestopięciolecu dwudziestego wieku. Pod koniec ubiegłego stulecia, zwłaszcza od ofensywy prezydenta J. Cartera w sprawie praw człowieka, USA zaczęły się domagać demokratyzacji Ameryki Łacińskiej. Meksyk, jako pierwsze państwo Półkuli Zachodniej, zaczął stopniowo rozwiązywać to zadanie. W polu widzenia znalazła się kierownicza rola tamtejszej partii „robotniczo-rolniczej”. Zbudowana przez Partię Instytucjonalno-Rewolucyjną dominacja zdawała się niezniszczalna. Dopuszczone do działania partie opozycyjne nie miały szans na zdobycie jakiegokolwiek zwycięstwa w głosowaniu powszechnym. Na pierwszy rzut poszło prawo wyborcze.

Pierwsze zmiany konstytucyjne przeprowadzono w 1977 r., kiedy do pierwszego ustępu dodano pięć nowych – wówczas względnie krótkich – konstytucjonalizujących stronnictwa polityczne. Po tej nowości mieliśmy do czynienia z prawdziwym postępowaniem geometrycznym przyrostu tekstu. Jak pisał w 2006 r. P. Salazar Ugarte, „nie jest przesadą twierdzenie, że artykuł 41, przynajmniej po reformie z 1996 r., koncentruje normy, które dają świadectwo konstytucyjne głębokiej zmiany politycznej kraju w ostatnim ćwierćwieczu”. Tekst, który się ukształtował w latach 1986, 1989–1990, 1993 i 1994, pozwolił stworzyć dwie podstawowe instytucje tych przeobrażeń ustrojowych: stronnictwa polityczne oraz organy wyborcze.

Jednocześnie uzupełnienia i doprecyzowania art. 41 pokazują jak tzw. rozwój normatywno-instytucjonalny prowadzi do rozrostu treściowego konstytucji. W jej wyniku zatracą one charakter, jak się ją inaczej nazywa – ustawy zasadniczej. Historia konstytucyjna tego kraju pokazuje, że niedawne reformy nie są i nie będą ostatnim słowem tzw. permanentnego ustrojodawcy Meksyku. Okazuje się, że do codziennej inflacji ustawodawstwa dołączają coroczne *superflua* konstytucyjne. Nie muszą dodawać, jakie są negatywne następstwa tej ewolucji. Być może jej wynikiem będzie przeobrażenie dotychczasowej

ustawy zasadniczej w dużą kompilację, obszerną konsolidację jurydyczną albo po prostu w kodeks.

Dzisiaj po 41 latach inżynierii wyborczej, w tym odległym i bliskim nam kraju, mamy do czynienia z końcem ery z góry przewidywanych wyników głosowań powszechnych. Już w 2000 r. złamano po raz pierwszy monopol rządzącej w Meksyku od ponad 70 lat Partii Rewolucyjno-Instytucjonalnej. Mimo dużych szans partii antysystemowej i jej kandydata na głowę państwa trudno przewidzieć rezultat zbliżających się wyborów prezydencko-parlamentarnych (1 lipca 2018 r.). Jego i/lub jej zwycięstwo będzie czymś więcej niż powieleniem tradycyjnego schematu demokracji liberalnej. Będzie ono dowodem dalszego nadążania Meksyku za tendencjami politycznymi współczesnego świata.