Grzegorz Kryszeń

Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych



STANDARDY PRAWNE WOLNYCH WYBORÓW PARLAMENTARNYCH

Grzegorz Kryszeń

STANDARDY PRAWNE WOLNYCH WYBORÓW PARLAMENTARNYCH



Temida2
Białystok 2007

Czytelnia Głó

© Copyright by Temida 2
Białystok 2007

Rada Programowa Wydawnictwa Temida 2:

Leonard Etel, Marian Grzybowski, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Adam Lityński, Emil Pływaczewski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Halina Święczkowska, Bogdan Wierzbicki

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiejkolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 978–83–89620–28–6

BIBLIOTEKA UNIWERSYTECKA
im. Jerzego Giedroycia w Białymstoku
FUW0259032

Recenzent:
Mirosław Granat

Opracowanie graficzne i typograficzne:
Jerzy Banasiuk

Projekt okładki:
Andrzej Skarzyński

Redakcja techniczna:
Jerzy Banasiuk

Korekta:
Bogumiła Mancewicz

342.8

300258

UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU BIBLIOTEKA UNIWERSYTECKA

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym
Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

Druk i oprawa:
Podlaska SPHU
Białystok ul. 27 Lipca 40/3
tel./fax 675-48-02, http://www.podlaska.com.pl

31303107P

Spis treści

Wprowadzenie 9

Rozdział I

ROLA WYBORÓW PARLAMENTARNYCH W PAŃSTWIE DEMOKRATYCZNYM

1. Typologia funkcji wyborów parlamentarnych 18
2. Kreowanie składu parlamentu 22
3. Legitymizowanie 25
4. Funkcja polityczno–programowa 37
5. Kontrolowanie i egzekwowanie odpowiedzialności deputowanych 41
6. Aktywizowanie społeczeństwa 46

Rozdział II

ZASADA WOLNYCH WYBORÓW W AKTACH PRAWNYCH I DOKUMENTACH POLITYCZNYCH

1. Wolność wyborów w dokumentach międzynarodowych 49
2. Wolne wybory jako instytucja prawa konstytucyjnego 61
3. Zagadnienie wolnych wyborów do izb drugich parlamentów 65

Rozdział III

POJĘCIE WOLNYCH WYBORÓW

1. Poglądy na istotę wolnych wyborów 68
2. Specyfika wolnych wyborów
w świetle dokumentów organizacji międzynarodowych 79
3. Orzecznictwo sądowe a zasada wolnych wyborów 85
4. Próba zdefiniowania wolnych wyborów 88

Rozdział IV

Zasada wolnych wyborów a inne elementy prawa wyborczego

1. Wpływ na realizację zasady wolnych wyborów innych podstawowych zasad prawa wyborczego 94

2. System wyborczy 103

3. Struktura okręgów wyborczych 115

Rozdział V

Ograniczenia podmiotowe wolnych wyborów parlamentarnych

1. Wyłączenie z procesu wyborczego określonych partii politycznych 132

2. Działania mające na celu wzmocnienie reprezentacji parlamentarnej kobiet ... 135

3. Przywileje mniejszości etnicznych w procesie wyborczym 143

Rozdział VI

Wolność kandydowania

1. Zakres biernego prawa wyborczego 151

2. Selekcja i zgłaszanie kandydatów 165

3. Wewnątrzpartyjne mechanizmy wyłaniania kandydatów 172

Rozdział VII

Wolność rywalizacji wyborczej

1. Pojęcie kampanii wyborczej 178

2. Ramy czasowe kampanii wyborczej 182

3. Podstawowe standardy rywalizacji wyborczej 192

4. Zasada równego statusu prawnego podmiotów rywalizacji wyborczej 196

5. Zasada uczciwego i zgodnego z prawem prowadzenia kampanii wyborczej 201

6. Zasada neutralności organów władzy publicznej i organów wyborczych 211

Rozdział VIII

Wolność wyrażania preferencji wyborczych

1. Termin wyborów 214

2. Procedury głosowania 217

3. Zakres i treść decyzji wyborczej 233

4. Wolne wybory a przymus wyborczy 240

Uwagi końcowe 255

Bibliografia 262

WPROWADZENIE

Prawo wyboru rządzących przez społeczeństwo jest dziś powszechnie uznawane za główny element teorii i praktyki rządów demokratycznych, „serce demokratycznego procesu", i to niezależnie od głoszonej koncepcji demokracji. Nie jest przesadne twierdzenie, że współcześnie „wybory mogą występować bez demokracji, ale demokracja nie może przetrwać bez wyborów"[1], czy taka choćby konstatacja: „bez wyborów, bez otwartego współzawodnictwa sił społecznych i grup politycznych o władzę, nie ma demokracji"[2]. Będąc wpisane w istotę współczesnego państwa demokratycznego, stanowią najważniejszą konsekwencję głoszonej przez konstytucje idei suwerenności narodu (ludu) i wiążącej się z nią zasady reprezentacji politycznej.

Wspomniana idea stanowi „naczelne założenie demokratycznej ideologii politycznej, a tym samym postulowanego, idealnego wzorca systemu politycznego"[3], do którego jednakże w rzeczywistości politycznej można mniej lub bardziej przybliżać się, ale jego pełna realizacja nie wydaje się być osiągalna. Jak trafnie zauważa się, naród – w znaczeniu politycznym będący ogółem równoprawnych obywateli, czyli wszystkich osób, którym przysługują prawa polityczne – stanowi rodzaj pewnej fikcji personifikacyjnej, gdyż posiada władzę, której nie jest w stanie permanentnie wykonywać. Nie jest realne w dużym organizmie państwowym, by wszyscy obywatele rządzili i zarządzali; „gołym okiem" widać, że zadania tego rodzaju w sposób ciągły realizuje pewna ich grupa: politycy, urzędnicy i inni funkcjonariusze państwowi. Naród – w świetle postanowień konstytucyjnych – jest jednak podmiotem zdolnym do działania poprzez tworzenie i wyrażanie swojej woli. Służą temu procedury umożliwiające ogółowi obywateli faktyczne wpływanie na decyzje władcze, a tym samym sprawowanie zwierzchnictwa nad organami rządzącymi i zarządzającymi.

Wpływ taki przybiera formę demokracji pośredniej (przedstawicielskiej) albo demokracji bezpośredniej; z formuły suwerenności narodu wynika również jego uprawnienie do wyrażania opinii w przedmiocie sprawowania władzy publicznej[4]. Idea suwerenności narodu urzeczywistniana jest ponadto poprzez formy społeczne-

1 D.F. Thompson: *Just Elections: Creating a Fair Electoral Process in the United States*, Chicago–London 2002, s. 1.
2 D. Nohlen: *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 26.
3 M. Sobolewski: *Zasady współczesnej demokracji burżuazyjnej*, Kraków 1983, s. 13.
4 Wymienione trzy płaszczyzny realizacji idei suwerenności narodu wskazują: M. Sobolewski: *O pojęciu suwerenności ludu*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971, s. 241 i n.; E. Zwierzchowski: *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 13 i n.

go uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej, gwarantujące realizację zasady pomocniczości (subsydiarności), a w szczególności – samorząd terytorialny, mający subsydiarne znaczenie w stosunku do władzy sprawowanej przez naczelne organy przedstawicielskie[5].

W państwach współczesnych z reguły nie jest możliwe, aby podstawową płaszczyzną urzeczywistnienia przez naród jego suwerenności były formy instytucjonalne demokracji bezpośredniej, polegające na podejmowaniu decyzji o publicznym znaczeniu przez samych obywateli. Stoi temu na przeszkodzie wielkość organizmów państwowych pod względem liczby ludności, ich strukturalna złożoność, trudności organizacyjno–techniczne, jak również wymóg sprawności i efektywności procesów decyzyjnych. Dlatego został skonstruowany inny mechanizm instytucjonalny, który wprawdzie ogranicza zakres wpływu społeczeństwa na rozstrzyganie o sprawach publicznych, ale nie odbiera narodowi atrybutu władzy zwierzchniej. Mechanizm ten, zakładający pośrednie sprawowanie władzy narodu przez reprezentantów działających w jego imieniu, możemy nazwać rządami przedstawicielskimi. Podstawę takich rządów stanowi specyficzny stosunek polityczno–prawny (stosunek przedstawicielstwa) między suwerenem – narodem a wyłonionymi przez niego organami. Istnienie powszechnej reprezentacji jest immanentną cechą państw demokratycznych; jest ona w tych państwach źródłem legitymizacji władzy oraz porządku konstytucyjnego.

Związek między demokracją i reprezentacją, czego odzwierciedleniem jest wprowadzone po rewolucji francuskiej do słownika politycznego pojęcie „demokracja przedstawicielska", dziś powszechnie uznaje się za oczywisty. Tym samym nastąpiło zerwanie z identyfikowaniem demokracji z bezpośrednim udziałem obywateli w rozstrzyganiu o sprawach publicznych, specyficznym do czasu wytworzenia się nowożytnego rozumienia państwa i demokracji, a mającym rodowód w starożytności[6]. Pewną reminiscencją takiego spojrzenia na istotę demokracji zdaje się być – występujące niekiedy – niesłuszne zaliczanie wyborów do form instytucjonalnych demokracji bezpośredniej. Wprawdzie ta forma wyrażania woli odznacza się bezpośrednią aktywnością społeczną, niemniej jest ściśle sprzężona z istotą przedstawicielstwa, będąc procedurą zapoczątkowującą proces reprezentacji.

Reprezentacja polityczna bezspornie stanowi obecnie wszędzie fundament rządów demokratycznych, można by też rzec: jest jego uniwersalną cechą, nawet – co jest wielce znamienne – w państwach o bardzo niewielkiej liczbie obywateli, a więc takich, w których istnieją sprzyjające warunki do bezpośredniego ich włączania do procesu rządzenia. Nie powinno to jednak prowadzić do lekceważenia instytu-

5 W. Sokolewicz: *Rzeczpospolita Polska – demokratyczne państwo prawne*, „Państwo i Prawo" 1990, z. 4, s. 21.
6 J.J. Rousseau pisał: „W starożytnych republikach, a nawet monarchiach lud nigdy nie miał przedstawicieli, nie znano tego wyrazu". J.J. Rousseau: *Umowa społeczna*, T. III, Warszawa 1967, s. 15.

cji demokracji bezpośredniej: referendum, inicjatywy ludowej oraz weta ludowego. Instytucje te, rozszerzając zakres urzeczywistniania idei suwerenności narodu, wzmacniają demokratyzm systemu ustrojowego państwa i nie kolidują z demokracją przedstawicielską, ponieważ uzupełniają ją, a nie wypierają. Ich niewątpliwą zaletą jest również aktywizowanie społeczeństwa i kształtowanie jego racjonalnej kultury politycznej[7].

Zagadnienie reprezentacji w państwie demokratycznym nie ogranicza się do parlamentaryzmu; w drodze wyborczej kreowane są także inne jeszcze organy władzy publicznej. W państwach federalnych są nimi organy przedstawicielskie części składowych federacji. W wyniku wyborów formowane są również składy organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego. W systemach rządów prezydenckich i mieszanych (semiprezydenckich) regułą jest wybór w głosowaniu powszechnym prezydenta[8]. Wymienione organy kolegialne, a także wybieralna przez społeczeństwo głowa państwa, będąc instytucjami przedstawicielskimi, są istotnymi składnikami rządów określanych jako reprezentacyjne[9]. Kluczowa rola przypada w nich parlamentowi.

W pełni uzasadnione jest twierdzenie, iż istnienie tego zgromadzenia stanowi konstytutywną, fundamentalną i nieodzowną cechę rządów reprezentacyjnych. Wyrazem takiego spojrzenia na istotę tych rządów są liczne ich definicje, skupiające uwagę na roli przedstawicielstwa ogólnonarodowego w systemie politycznym państwa. Zdaniem np. A.H. Bircha, system rządów przedstawicielskich jest to „system rządów narodowych, w którym instytucje przedstawicielskie odgrywają kluczową rolę w procesie podejmowania decyzji państwowych, tak że niewiele przemian politycznych jakiejkolwiek doniosłości może obejść się bez upoważnienia centralnego zgromadzenia ustawodawczego"[10]. Typowa w tym względzie jest również definicja pochodząca z jednej z encyklopedii politologicznych, zgodnie z którą rządy reprezentacyjne charakteryzują się tym, że „władza ustawodawcza i polityczna jest

7 Nie bez znaczenia jest i to, że w przyszłości należy liczyć się ze znacznym wzrostem zakresu bezpośredniego wpływu obywateli na sprawy publiczne spowodowanym zastosowaniem nowych technologii elektronicznych, umożliwiającym coraz szerszym kręgom ludzi swobodne komunikowanie się i prowadzenie dialogu publicznego. Wielce prawdopodobne wydaje się być wytworzenie się jakościowo nowej formy ludowładztwa – demokracji elektronicznej, w której ramach mogą być stosowane różnorodne techniki w celu: 1) powiększania przejrzystości procesu politycznego, 2) wzmacniania zaangażowania i uczestnictwa obywatelskiego, 3) polepszania jakości formułowania poglądów poprzez otwarcie nowych obszarów informacji i deliberacji (A.H. Trechsel, R. Kies, F. Mendez, P.C. Schmitter: *Evaluation of the Use New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe*, Report for the European Parliament Scientific and Technological Options Assessment Series (STOA Report), 2004). O demokracji elektronicznej zob. szerzej np. M. Marczewska–Rytko: *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001, s. 178–193.
8 Niekiedy metoda ta jest przyjmowana również w systemach rządów o profilu parlamentarno–gabinetowym, których cechą klasyczną jest wybór prezydenta przez ciało parlamentarne. Powołajmy się tu na przykład Polski, Austrii, Irlandii, Litwy i Słowacji.
9 W Izraelu w latach 1996, 1999 i 2001 wyborom do Knesetu towarzyszyło głosowanie obywateli w sprawie wyboru premiera, co było ewenementem na skalę światową. O przyczynach rezygnacji z tego eksperymentu zob. E. Ottolenghi: *Why Direct Election Failed in Israel*, [w:] *Electoral Systems and Democracy*, red. L. Diamond, M.F. Plattner, Baltimore 2006, s. 182 i n.
10 A.H. Birch: *Representation*, London 1972, s. 30.

ulokowana całkowicie lub głównie w zgromadzeniu przedstawicieli, wybieranych w regularnych wolnych wyborach"[11]. Definicje te wymagają uzupełniającego komentarza, mającego na celu pełniejsze zobrazowanie roli zgromadzeń ogólnonarodowych, czyli parlamentów, w rzeczywistości społeczno–politycznej państwa.

Przede wszystkim należy zauważyć, że rola pełniona przez te zgromadzenia nie ogranicza się do realizowania określonego zakresu kompetencji; z pola widzenia nie powinno ginąć znaczenie parlamentu jako ciała o charakterze przedstawicielskim, wynikające z jego usytuowania i zadań wobec społeczeństwa. Konkretną koncepcję parlamentu w prawie konstytucyjnym danego państwa wyznaczają bowiem dwa sprzężone elementy: system relacji między konstytucyjnym podmiotem władzy suwerennej – narodem a zgromadzeniem ogólnonarodowym oraz system relacji między tym zgromadzeniem a innymi zinstytucjonalizowanymi składnikami władzy państwowej. Z dyferencjacją wskazanych systemów korelowałby podział funkcji parlamentu na reprezentacyjne i merytoryczne[12].

Wydaje się, iż można wyodrębnić dwie funkcje o charakterze reprezentacyjnym. Pierwsza polega na reprezentowaniu przez parlament zbiorowego podmiotu władzy, czyli narodu; parlament jest uprawniony do działania zań i w jego imieniu, jest instytucją pośredniego uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy państwowej. Druga funkcja, ściśle związana z poprzednią, sprowadza się do pełnienia przez parlament roli forum narodowej debaty: powinien on być miejscem dyskusji, artykułowania oraz uzgadniania interesów i stanowisk różnych grup społecznych. Znaczenia tych funkcji nie da się zbagatelizować: wraz z funkcją ustawodawczą i funkcją kontrolną najpełniej ukazują istotę parlamentów w państwach demokratycznych[13].

Realizacja przez parlament funkcji merytorycznych stanowi pochodną urzeczywistniania funkcji reprezentacyjnych. Organ ten – działając w obszarze ustawodawstwa, kontroli organów wykonawczych i innych funkcji merytorycznych – występuje jako zbiorowy reprezentant narodu, a więc jako zgromadzenie przedstawicielskie. Toteż naturalne jest również to, że działalność poszczególnych jego członków w zakresie wskazanych funkcji jest prowadzona jako upełnomocnionych – w drodze wyborczej – reprezentantów społeczeństwa.

Wybory parlamentarne legitymują wolą narodu zarówno system polityczny, jak i sam parlament. Są też aktem przenoszącym z obywateli na deputowanych uprawnienie do sprawowania w ich imieniu władzy państwowej, a zatem kreują reprezentantów; wywiązując się z roli reprezentanta, deputowany zastępuje swoich mocodawców – wyborców w tworzeniu woli zgromadzenia przedstawicielskiego i realizacji

11 *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*, red. V.Bogdanor, Oxford – New York 1987, s. 532.
12 Takiego ogólnego podziału funkcji parlamentu dokonuje J.H. Hallowell: *Moralne podstawy demokracji*, Warszawa 1993, s. 59.
13 Podobnie J.D. Derbyshire, I. Derbyshire: *Political Systems of the World*, Edinburgh 1983, s. 73.

jego funkcji ustrojowych. Ponadto wybory te spełniają szereg innych jeszcze zadań, bardzo istotnych z punktu widzenia demokratyzmu systemu ustrojowego państwa: umożliwiają obywatelom wypowiadanie się w sprawie przedstawianych alternatyw politycznych; tworzą warunki do ujawniania opinii publicznej, struktury interesów i orientacji politycznych w społeczeństwie; kształtują i wytyczają programy działania dla władzy państwowej; wyłaniają „elitę polityczną"; aktywizują społeczeństwo. Mając na uwadze rozległość i znaczenie tych zadań, śmiało możemy powiedzieć, że przebieg wyborów jest najlepszym wskaźnikiem postępu w zakresie urzeczywistniania politycznych praw człowieka[14].

Pierwszoplanowa rola udziału społeczeństwa w wyborach w realizacji idei suwerenności narodu jest podkreślana w wielu definicjach demokracji, a już z nadzwyczaj dużą mocą w definicjach proceduralnych, zwanych też minimalistycznymi, które w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku zdominowały definiowanie demokracji w kategoriach źródeł władzy i celów rządzących[15]. Ogromny rozgłos zdobyła prekursorska, pochodząca z 1942 r., definicja J.A. Schumpetera, zgodnie z którą „rola ludu polega na wyłonieniu rządu albo jakiegoś ciała pośredniego, które z kolei wyłoni władzę wykonawczą na szczeblu krajowym czy rząd (...) metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców"[16]. Podobnie do omawianego terminu podchodzi S.M. Lipset: „demokrację w społeczeństwie złożonym można zdefiniować jako system polityczny, posiadający konstytucyjne gwarancje możliwości regularnej zmiany osób u władzy oraz mechanizm społeczny zapewniający możliwie największej części ludności wpływ na podstawowe decyzje za pomocą wyboru spośród osób ubiegających się o stanowiska polityczne"[17]. A. Przeworski widzi natomiast demokrację jako „reżim, w którym urzędy rządowe są obsadzane w następstwie rywalizacyjnych wyborów"[18]. Zdaniem zaś G.Di Palmy wyraża się ona w „wolnym i uczciwym głosowaniu w kontekście wolności obywatelskich, konkurencyjności partii, selekcji alternatywnych kandydatów do urzędów i istnieniu instytucji politycznych, regulujących i gwarantujących role rządu i opozycji"[19]. Zdaniem S.M. Huntingtona i C.H. Moore'a: „demokracja istnieje tam, gdzie piastujący główne stanowiska w systemie politycznym są wybierani w wyborach rywalizacyjnych, w których przeważająca część ludności może uczestniczyć"[20]. Podobne stanowisko zajmuje G.B. Powell: demokratyczne sy-

14 Zob. A. Karatnycky: *The 1998 Freedom House Survey: The Decline of Illiberal Democracy*, „Journal of Democracy" 1999, Vol. 10, No. 1, s. 112 i n.
15 Zob. S.P. Huntington: *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s.15–16.
16 J.A.Schumpeter: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995, s. 336–337.
17 S. M.Lipset: *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1995, s. 48.
18 A. Przeworski: *Democracy and the Market. Political Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York 1991, s. 50.
19 G.Di Palma: *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley 1990, s. 16.
20 S.P. Huntington, C.H. Moore: *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One–Party Systems*, New York 1970, s. 509. Zob. też S.P. Huntington: *op. cit.*, s. 17.

stemy charakteryzują „rywalizacyjne wybory, w których większość obywateli może uczestniczyć"[21]. W ujęciu T. Vanhannena demokracja jest systemem politycznym, w którym „różnorodne grupy są prawnie upoważnione do rywalizowania o władzę i w którym instytucjonalne osoby ją sprawujące są wybierane przez naród i odpowiedzialne przed narodem"[22]. Wybory wolne i uczciwe stanowią jeden z filarów koncepcji poliarchii R. Dahla, porządku politycznego, określanego przez innych teoretyków „reżimem demokratycznym" lub „demokracją polityczną"[23]; poliarchia, najogólniej biorąc, wyróżnia się tym, że „prawa obywatelskie przysługują względnie dużej części ludności oraz dają możliwość przeciwstawiania się i obalania w głosowaniu najwyższych dostojników rządowych"[24]. Wybrane, przytoczone definicje dotyczą w pierwszej kolejności członków parlamentu, a to ze względu na istotę tego organu jako ogólnonarodowego przedstawicielstwa oraz jego doniosłą rolę w określaniu treści i form realizacji władzy państwowej.

Punkty wyjścia dla formułowanych w ostatnich dziesięcioleciach definicji demokracji, a tym samym koncepcje przedstawiania jej istoty w państwach współczesnych, są bardzo zróżnicowane[25]. Niezależnie jednak od sposobu ujmowania przez definicje wyborów jako elementu rządów demokratycznych, czy też nawet ich pominięcia w definicjach demokracji, wspólne jest stanowisko, że nieodłączną cechą współczesnego państwa demokratycznego są wybory, które muszą być wolne[26]. Przekonanie o konieczności takich wyborów, odnoszące się do wszystkich wybieralnych organów władzy publicznej, stanowi dziś kanon każdego demokratycznego systemu ustrojowego; stały się też one – jak to obrazowo określił D.F. Thompson – „okrzykiem bojowym demokratów całego świata"[27].

„Wolne wybory" przestały już być tylko terminem z zakresu aksjologii wyborów, kategorią polityczną, propagandowym hasłem, wyidealizowanym postulatem, narzędziem osiągania określonych celów politycznych, w tym w zakresie polityki

21 G.B. Powell: *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, Cambridge 1982, s. 3.

22 T. Vanhannen: *Prospects of Democracy: a Study of 172 Countries*, New York 1997, s. 31.

23 Te trzy terminy, tzn. „poliarchia", „reżim demokratyczny" i „demokracja polityczna", są używane ekwiwalentnie m.in. przez G.A. O'Donnella: *Democracy, Law, and Comparative Politics*, „Studies in Comparative International Development" 2001, Vol. 36, No. 1, s. 13.

24 R. Dahl: *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 310. Szerzej o teorii R. Dahla w rozdz. III niniejszej pracy.

25 Celne jest spostrzeżenie: „walka o kontrolę nad definicją demokracji jest nieodłączną cechą współczesnych społeczeństw" – J. Keane: *Media a demokracja*, Londyn 1992, s. 116.

26 Na marginesie lokują się poglądy nawiązujące do elitarystycznych koncepcji sprawowania władzy, które kwestionują możliwość demokratycznego przebiegu jakiegokolwiek procesu wyborczego. Jeden z twórców teorii elit władzy, G. Mosca, w wydanej w 1884 r. książce *Sulla teorica dei dei governi e sul governo parlamentare* dowodził, że „reprezentant nie jest wybrany przez wyborców, ale, co jest zasadą, sam się dzięki nim wybiera [...] lub [...] jego przyjaciele go wybrali" (cyt. za T. Bottomore: *Elites and Society*, London 1993, s. 4). Myśl tę rozwijali inni teoretycy tego nurtu, którzy opierali swe rozważania na założeniu, że procedury wyborcze umożliwiają przejęcie ludowej suwerenności w legalny sposób przez najbardziej przebiegłe, zdolne i najsilniejsze elity. Ich zdaniem wszystkie wybory stanowią wyraz fałszywej reprezentacji woli ludu. Zob. G.Hermet: *Unfree Elections*, [w:] *International Encyclopedia of Elections*, red. R. Rose, London 2000, s. 323.

27 D.F. Thompson: *op. cit.*, s. 10.

zagranicznej[28], czy też – tylko – „modnym powiedzeniem urzędników ONZ, dziennikarzy, polityków i naukowców zajmujących się polityką"[29]. Zasada takich wyborów stopniowo przenikała do regulacji prawnych, nabierając tym samym coraz bardziej znaczenia jurydycznego – jako kategoria posiadająca normatywny, wiążący prawnie charakter. Obecnie jest ona głoszona w wielu dokumentach międzynarodowych, nie tylko o charakterze politycznym, ale też prawnie obowiązujących; formułują ją *expressis verbis* ponadto konstytucje i ustawy wyborcze znacznej liczby państw. Stanowi podstawę orzeczeń w zakresie międzynarodowej sądowej ochrony praw człowieka, sądów konstytucyjnych i sądów powszechnych, jest też zasadniczym kryterium weryfikacji wyborów parlamentarnych.

Jeżeli nawet formuła wolnych wyborów nie jest wprost odnotowana w przepisach prawnych, nie oznacza to wcale jej odrzucenia. W każdym państwie demokratycznym traktuje się potrzebę jej urzeczywistnienia jako rzecz oczywistą, znajdującą się poza wszelkimi wątpliwościami. Tym samym jest co najmniej jakby dorozumianą zasadą prawa wyborczego i szeroko pojmowanego systemu wyborczego.

Realizacja zasady wolnych wyborów jest oprócz tego najważniejszym – obok zasady wyborów uczciwych – punktem odniesienia oceny stopnia demokratyzmu konkretnych wyborów, dokonywanej przez instytucje międzynarodowe, najczęściej w oparciu o analizę przeprowadzonego monitoringu wyborów lub ich obserwacji[30]. Oceny te stanowią z kolei podstawę stwierdzenia, w jakim stopniu są demokratyczne systemy polityczne państw poddanych analizie. Posłużmy się przykładem: organizacja Freedom House w 2004 r. spośród ogółu 192 państw 119 (czyli 62%) zakwalifikowała do demokracji wyborczych, a więc takich systemów politycznych, w których spełniane są standardy wyborów „wolnych i uczciwych", zastrzegając jednak, że nie wszystkie te państwa są „wolne", gdyż w niektórych z nich „demokratycznie wybrani liderzy mają poważne problemy z przestrzeganiem praw człowieka i prawa, a także z korupcją" (89 demokracji wyborczych to liberalne demokracje, państwa „wolne",

28 Jak zauważył T.P. Wright, „wolne wybory" stały się w USA funkcjonalnym paradygmatem „rządów przyzwoitych i uporządkowanych" już w końcu dziewiętnastego wieku, w okresie rozpoczętej w 1898 r. prezydentury W.McKinleya, w związku ze stwierdzeniem przez sekretarza wojny – E. Roota – konieczności ustanowienia takich rządów na Kubie. Można przyjąć, że od tego czasu datuje się w polityce zagranicznej USA promującej demokrację, tak nadzwyczaj widocznej zwłaszcza w ostatnich dziesięcioleciach, elektoralizm, czyli zawężanie pojmowania demokracji do problematyki wolnych wyborów (*American Support of Free Elections Abroad*, Washington 1964, s. 5).

29 J. Elklit, P. Svensson: *What Makes Elections Free and Fair?*, [w:] *The Global Divergence of Democracies*, red. L. Diamond i M.F. Plattner, Baltimore–London 2001, s. 200.

30 O międzynarodowym monitoringu i obserwacji wyborów zob. zwłaszcza Y. Beigbeder: *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections. Self–determination and Transition to Democracy*, Dordrecht–Boston–London 1994; E.C. Bjornlund: *Beyond Free and Fair. Monitoring Elections and Building Democracy*, Baltimore–London 2004; A. Santa–Cruz: *International Election Monitoring, Sovereignity, and Western Hemisphere Idea: The Emergence of an International Norm*, New York 2005; J. Jaskiernia: *Międzynarodowe obserwowowanie wyborów jako czynnik demokratyzacji procesów wyborczych*, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Białystok 2006.

a 30 – „częściowo wolne")[31]. Według danych wspomnianej organizacji, w ostatnich kilkunastu latach nastąpił znaczny wzrost liczby państw, w których odbywają się wybory „wolne i uczciwe" – przed piętnastoma laty było 69 rywalizacyjnych demokracji wyborczych, co stanowiło wówczas 41% proc. ogółu państw[32].

Zasadniczym celem niniejszej pracy jest próba znalezienia odpowiedzi na dwa pytania: 1) Jaka jest treść zasady wolnych wyborów?, 2) Jakie powinny być standardy regulacji prawnych dostosowane do takiej specyfiki wyborów?

Przegląd światowej literatury przedmiotu nie ułatwia udzielenia odpowiedzi na pierwsze z postawionych pytań. Dowodzi niezbicie trafności konstatacji Y. Choc i S. Darnolfa, iż „nie ma powszechnej percepcji, czym są wolne i uczciwe wybory oraz jakie są wymogi ich przeprowadzania"[33]. Pewnym wytłumaczeniem tego stanu jest krótka historia dyskusji nad istotą wolnych wyborów. Przybrała ona na sile dopiero przed kilkunastoma laty, a więc o wiele za późno wobec potrzeb wynikających z faktu dokonywania oceny wyborów oraz referendów przez powoływane od z górą pięćdziesięciu lat misje obserwacyjne[34]. Co jest przy tym bardzo znamienne: pomimo powszechnego przywiązywania ogromnej wagi do problematyki wolnych wyborów, podchodzi się do niej przeważnie nadal bezrefleksyjnie, by nie rzec: mechanicznie, stawiając przy tym nierzadko znak równości między wyborami „wolnymi" i wyborami „demokratycznymi". Próby konstruowania rozwiniętych definicji, precyzujących istotę wolnych wyborów, nie są podejmowane często, a ich rezultaty są bardzo zróżnicowane. W proponowanych definicjach wybory takie poddawane są rozbieżnym interpretacjom i w zależności od przyjętej płaszczyzny badawczej wymieniane są niejednakowe ich przesłanki oraz kryteria. Bardzo uboga pod tym względem jest literatura polska, w której w ogóle nie podjęto dotąd próby szerszego skomentowania oblicza wolnych wyborów. Nie przyniosły też końcowego rezultatu usilne dążenia do przyjęcia powszechnie aprobowanego, prawnie wiążącego, aktu międzynarodowego precyzującego ogół kryteriów i standardów wolnych wyborów.

W pracy – poza poglądami formułowanymi w nauce – poddane zostaną analizie ustalenia organizacji międzynarodowych, usiłujących zakreślić standardy wyborów demokratycznych. Zaznaczyć jednak z góry należy, że dokumenty opracowane przez te organizacje dostarczają wprawdzie wiele cennego materiału niezbędnego do zdefiniowania wolnych wyborów, ale też nie są jednolite w podejściu do ich ram i specyfiki. Nie inaczej sprawa ma się z orzecznictwem sądowym, które także nie może być pominięte w dążeniu do osiągnięcia założonego przeze mnie celu badawczego. Dorobek w tym zakresie, zwłaszcza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz niektórych sądów konstytucyjnych, na czele z niemieckim Trybunałem Konstytucyjnym, jest niezaprzeczalny; nie tworzy on jednak całościowej, wyczerpującej, o ostro zarysowanych granicach wizji wolnych wyborów.

31 A. Karatnycky: *Civic Power and Electoral Politics. A Report from Freedom House*, [w:] *Freedom in the World 2005: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, Freedom House 2005, s. 4.
32 Tamże, s. 10.
33 Y. Choe, S. Darnolf: *Free and Fair Elections: What Do We Mean and How Can We Measure Them?*, [w:] *Elections and Democracy in Southern Africa*, red. H. Kotze i B.E. Rasch, Oslo 2000, s. 228.
34 Zob. J. Elklit, P. Svensson: *op. cit.*, s. 201.

Wolne wybory mogą być ujmowane – co już zostało wyżej zaznaczone – w kategoriach aksjologicznych lub politycznych. Zadaniem, jakie sobie postawiłem, nie jest jednak określenie ich specyfiki w wymienionych płaszczyznach, lecz naświetlenie ich istoty przede wszystkim w kontekście prawnym – jako jednej z głównych zasad prawa wyborczego. Konieczne zatem jest też dowiedzenie, że jest uzasadnione uznawanie „wolnych wyborów" za jedną z takich zasad.

O tym, czy wolne wybory nie pozostaną tylko „pustą" formułą prawną, rozstrzyga wiele różnorodnych czynników. Jest rzeczą oczywistą, że może być ona urzeczywistniana tylko w warunkach politycznych i społecznych sprzyjających wdrażaniu demokratycznych reguł sprawowania władzy publicznej. Konieczną przesłanką są również stosowne regulacje prawne, nakierowane na urzeczywistnienie takiej wizji wyborów, ściśle respektujące standardy demokratycznego procesu wyborczego. W pracy zostaną wskazane i omówione, wynikające z proponowanej definicji wolnych wyborów, wymagane rozwiązania prawne najpełniej służące urzeczywistnieniu tych standardów. Ich prezentacja będzie dokonana w oparciu o ustalenia doktryny, analizę aktów prawa międzynarodowego i prawa wyborczego wielu państw, orzecznictwa sądowego, jak też dokumentów o charakterze politycznym, zawierających postulaty i wytyczne odnoszące się do omawianej problematyki. Przeprowadzona również będzie konfrontacja wspomnianych wymagań z istniejącymi regulacjami prawnymi, co jest tym bardziej uzasadnione, że nawet w ugruntowanych demokracjach nierzadko regulacje te odbiegają od modelowego rozumienia wolnych wyborów[35]. Gdy to będzie niezbędne, w celu zobrazowania pewnych problemów, analiza prawnoporównawcza zostanie uzupełniona wynikami badań empirycznych.

Nie jest natomiast celem pracy prezentacja praktyki wyborczej w kontekście jej zgodności z zasadą wolnych wyborów. Odwołuję się do niej – w niezbędnym minimum – tylko wówczas, gdy jest to konieczne ze względu na bardziej klarowne i wszechstronne udokumentowanie podnoszonych problemów.

Wprawdzie podstawą rozważań jest prawo konstytucyjne, to jednak w szerokim zakresie sięgam do problematyki z dziedziny prawa międzynarodowego i nauk politycznych. Przedmiot pracy zawężam do wyborów parlamentarnych. Mimo to, wiele ustaleń można odnieść do wyborów innych organów władzy publicznej, które – jeżeli dąży się do zapewnienia w pełni demokratycznego ich przebiegu – również muszą być wolne.

35 Zwraca na to uwagę m.in. A. Żukowski: *Formuła wolnych wyborów a ordynacje wyborcze do polskiego parlamentu w latach 1989–2001*, [w:] *Transformacja systemowa w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej 1989–2002. Wybrane problemy*, red. T. Godlewski, A. Koseski i K.A. Wojtaszczyk, Bydgoszcz–Pułtusk 2003, s. 19.

UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU BIBLIOTEKA UNIWERSYTECKA

Rozdział I

ROLA WYBORÓW PARLAMENTARNYCH W PAŃSTWIE DEMOKRATYCZNYM

1. Typologia funkcji wyborów parlamentarnych

W celu przybliżenia istoty wolnych wyborów, jak też ich uwarunkowań doktrynalnych i politycznych, wydaje się być uzasadnione dokonanie ogólnej charakterystyki funkcji wyborów parlamentarnych, ukazującej rolę spełnianą przez te wybory w państwie i społeczeństwie demokratycznym. Zaznaczyć jednak od razu wypada, że nie ma jednej, ogólnie akceptowanej, typologii funkcji takich wyborów. Niejednolitość stanowisk w tej sprawie jest bardzo duża, czego wykładnikiem jest wymienianie przez jednych autorów tylko dwóch lub trzech funkcji (najczęściej kreacyjnej, legitymizującej – zwanej też legitymizacyjną bądź legitymującą, polityczno–programowej – określanej niekiedy programową), a przez innych o wiele więcej, nawet kilkunastu.

W klasyfikacjach, o których mowa, zwykle jest pomijana funkcja wyborów jako formy realizacji idei suwerenności narodu. Czyni się tak, pomimo ogólnej świadomości, że stanowią one zdecydowanie wiodący przejaw udziału społeczeństwa w życiu politycznym państwa; co więcej, dla większości obywateli aktywność w procesach politycznych ogranicza się właśnie tylko do uczestnictwa w głosowaniu w wyborach do parlamentu lub innych przedstawicielskich organów władzy publicznej. Wszystkie pozostałe funkcje wyborów mają charakter subsydiarny, służebny i pochodny wobec wspomnianej naczelnej funkcji, ponieważ konkretyzują jej treść i środki realizacji.

Proponowany przeze mnie katalog funkcji wyborów parlamentarnych – poza nadrzędną funkcją płaszczyzny realizacji idei suwerenności narodu – obejmuje pięć funkcji: a) kreacyjną – polegającą na kształtowaniu składu personalnego organu przedstawicielskiego; b) legitymizującą, której istotą jest nadanie prawnego i politycznego tytułu do sprawowania władzy w imieniu suwerena – narodu; c) polityczno–programową – charakteryzującą się dokonywaniem przez wyborców preferencji dla programów politycznych, przedstawianych w kampanii wyborczej przez rywalizujące ugrupowania, odzwierciedlaniem obrazu opinii publicznej, struktury orientacji politycznych i interesów w społeczeństwie; d) kontroli oraz egzekwowania odpowiedzialności politycznej dotychczasowych mandatariuszy i – szerzej – ekipy

rządzącej w czasie trwania upływającej kadencji parlamentu; e) aktywizacji społeczeństwa.

Wszystkie wymienione funkcje są ściśle wzajemnie powiązane, tak że mogą powstawać poważne trudności w precyzyjnym ich rozgraniczeniu. Problem ten pojawia się zwłaszcza przy ustaleniu treści dwóch ogólnie akceptowanych funkcji: kreacyjnej i legitymizującej. Wybory wszakże kreują reprezentantów, a więc poprzez kreację legitymizuje się osoby, którym zostały przyznane mandaty, do sprawowania władzy. Pomimo tych trudności, względy metodologiczne i merytoryczne nakazują ich rozdzielenie.

Treść wyodrębnianych w doktrynie innych funkcji zawiera się w którejś z uwzględnionych w powyższym katalogu. Przykładem są wskazywane niekiedy funkcje: wyłaniania większości rządowej[1], wyboru ekipy rządzącej[2], kreacji elity politycznej[3] oraz opozycji[4], które można umiejscowić w ramach funkcji kreacyjnej. Funkcja kreacyjna obejmuje też wymienione przez R.S. Katza funkcje: obsadzania urzędów oraz dokonywania selekcji i wyboru[5], czy też wyodrębnioną m.in. przez A. Antoszewskiego i R. Herbuta – właściwą dla społeczeństw pluralistycznych – funkcję zapewnienia reprezentacji mniejszości[6]. Jako elementy funkcji legitymizującej uznaję funkcje: kształtowania reprezentacji politycznej[7] i przeniesienia zaufania na osoby i partie[8]. W funkcji polityczno–programowej mieszczą się natomiast proponowane przez K. Skotnickiego następujące funkcje: identyfikacji podstawowych problemów życia społecznego, politycznego oraz sposobów ich rozwiązywania, dyferencjacji poglądów wyborców, rozwiązywania napięć społecznych, integracyjna, (rozumiana jako skupianie się wyborców „wokół programów wyborczych podmiotów ubiegających się o mandaty"[9]), a przez D. Nohlena: związania politycznych instytucji z preferencjami ogółu wyborców, kształtowania wspólnej woli politycznej, sprowadzania walki konkurencyjnej o władzę polityczną na płaszczyznę alternatywnych, rzeczowych programów[10]. Za element funkcji aktywizacji społeczeństwa uważam – wymienioną m.in. przez J. Finna – funkcję socjalizacyjną, wy-

1 Tak np. A. Croissant: *Introduction*, [w:] *Electoral Politics in Southeast and East Asia*, red. A.Croissant, Singapore 2002, s. 4; S. Gebetner: *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997, s. 37D. Nohlen: *op. cit.*, s. 31; K. Skotnicki: *Funkcje wyborów*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej. XLIV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Olsztyn 25–27 kwietnia 2002 r.*, red. A. Sylwestrzak i inni, Olsztyn 2003, s. 139–140.

2 Zob. np. G.B. Powell: *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven–London 2000, s. 12.

3 Np. M. Gallagher, M. Laver, P. Mair: *Representative in Government in Western Europe*, New York 1992, s. 145; D. Nohlen: *op. cit.*, s. 31; K. Skotnicki: *op. cit.*, s. 140–141.

4 D. Nohlen: *op. cit.*, s. 31.

5 R.S. Katz: *Democracy and Elections*, New York–Oxford 1997, s. 102–103.

6 A. Antoszewski, R. Herbut: *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 210.

7 Np. R.S. Katz: *op. cit.*, 104–105.

8 D. Nohlen: *op. cit.*, s. 31.

9 K. Skotnicki: *op. cit.*, s. 131 i n.

10 D. Nohlen: *op. cit.*, s. 31.

rażającą się w upowszechnianiu i wpajaniu obywatelom demokratycznych wartości[11], jak również funkcje wyliczone przez D. Nohlena: mobilizacji ogółu wyborców dla wartości społecznych, celów i programów politycznych, jak też interesów partii politycznych, podnoszenia politycznej świadomości obywateli przez wyjaśnianie problemów i alternatyw politycznych, kanalizacji politycznych konfliktów jako sposobu ich łagodzenia.[12]

W zestawionym przez mnie katalogu funkcji wyborów nie jest uwzględniona funkcja integrująca społeczeństwo[13]. Integrowanie całego społeczeństwa przez wybory jest bowiem jedynie swego rodzaju postulatem, odbiegającym nierzadko od rzeczywistości politycznej, w której są one częstym źródłem konfliktów i podziałów społecznych, a więc nie zespalają społeczeństwa, ale je niejednokrotnie dezintegrują. Uwzględniając tę okoliczność, co najwyżej zdaje się być możliwa aprobata wąskiego potraktowania wspomnianej funkcji – w rozumieniu wyborów jako czynnika wpływającego na powstawanie partii politycznych i kształtowanie się systemów partyjnych[14].

Metody realizacji wyodrębnionych wyżej funkcji nie są uniwersalne: mogą być zróżnicowane w zależności od specyfiki poszczególnych państw i społeczeństw, a w szczególności od przyjętej koncepcji systemu rządów, konkretnych rozwiązań w prawie wyborczym, reżimu politycznego, specyfiki stosunków i mechanizmów politycznych, kultury politycznej tzw. klasy politycznej i – ogólnie – społeczeństwa. Jeżeli będą realizowane wszystkie funkcje, o których była dotąd mowa, to – niezależnie od tych różnic – o wyborach możemy powiedzieć, że są demokratyczne, a w konsekwencji – także wolne.

Z natury rzeczy nie można tego stwierdzenia odnieść do wyborów w państwach autorytarnych i totalitarnych, ale też rola tych wyborów jest inna – stanowić one mają przede wszystkim akt plebiscytarnego poparcia dla rządzących i masowej lojalności wobec nich, stwarzający pozory stosowania demokratycznych mechanizmów sprawowania władzy; w rzeczywistości są „wyborami bez wyboru", zarówno w sensie personalnym, jak i programowym, w których stawką nie jest w ogóle utrzymanie lub przejęcie władzy politycznej[15]. Demokratyczny proces wyborczy jest uwarunkowany konsekwentnym stosowaniem zasady wolnych wyborów, ta zaś wspomnianym państwom jest całkowicie obca. Za G. Hermetem można wymienić

11 J. Finn: *Electoral Regimes and the Proscription of Anti-democratic Parties*, [w:] *The Democratic Experience and Political Violence*, red. D.C. Rapoport i L. Weinberg, London 2001, s. 53.
12 D. Nohlen: *op. cit.*, s. 31.
13 Taką funkcję wymieniają m.in. A. Croissant: *op. cit.*, s. 4; J. Finn: *op. cit.*, s. 52.
14 Zob. R. Smend: *Verfassung und Verfassungsrecht*, Munich 1968, s. 154.
15 Z wyliczeń M. Goldera wynika, że w latach 1946–2000 prawie połowa wyborów odbyła się w oparciu o niedemokratyczne, autorytarne zasady; taki charakter miało 737 wyborów parlamentarnych i 300 prezydenckich (w demokratycznych reżimach politycznych przeprowadzono w tym okresie 867 wyborów parlamentarnych i 294 prezydenckich) – zob. M. Golder: *Democratic Electoral Systems Around the World, 1946–2000*, „Electoral Studies" 2005, Vol. 24, No. 2, s. 106.

cztery główne funkcje przeprowadzanych w nich nierywalizacyjnych, „kontrolowanych przez państwo" wyborów: komunikowania się, edukowania, legitymizowania i dystrybucyjnej korekty (*distributional adjustment*). Pierwsza z wymienionych funkcji wyraża się w tym, że kampania wyborcza jest wykorzystywana do transmisji poleceń, pouczeń i wyjaśnień pochodzących od rządzących, jak też rekrutowania „nowych kadr" wspierających oraz działających w ich imieniu. Druga funkcja, edukacyjna, mająca również znaczenie – jak to określa G. Hermet – „znieczulające", polega na „urabianiu" świadomości obywateli, wpajaniu im, że są autentycznymi uczestnikami procesu sprawowania władzy, mającymi wpływ na rządzących. Dodajmy od siebie: kampanie wyborcze stanowią też często szeroko zakrojoną akcję indoktrynacyjną, propagującą panującą ideologię i zachwalającą rzekome osiągnięcia danego reżimu politycznego. W wyborach reżimy autorytarne i totalitarne upatrują ponadto potwierdzenia legitymizacji istniejących struktur oraz stosunków władzy politycznej zarówno w aspekcie wewnątrzpaństwowym, jak i międzynarodowym. Istotą czwartej funkcji jest nadanie formalnej sankcji zmianom, jakie zaszły w dystrybucji władzy między grupami kontrolującymi państwo lub znajdującymi się wewnątrz aparatu partii rządzącej[16].

Proponowana przeze mnie klasyfikacja funkcji wyborów parlamentarnych ma charakter modelowy; wyszczególnia tylko takie funkcje, które przyjęto określać racjonalnymi, wynikającymi z teorii współczesnej demokracji i doktryny prawa konstytucyjnego. Ogólnie jednak jest wiadomo, że w wyborach zaznaczają się również zjawiska i tendencje nieposiadające wiele wspólnego z demokratyczną wizją wyborów, a nawet – niezgodne z nią[17]. Nie wolno z pewnością ich nie zauważać, a tym bardziej – lekceważyć, gdyż mogą kształtować rzeczywiste funkcje wyborów, niemieszczące się w kanonach demokracji, a w rezultacie nadawać procesom wyborczym jakość nie w pełni odpowiadającą ich doktrynalnej i prawnej randze oraz wizji. Przedstawiona typologia nie ma też charakteru zamkniętego, gdyż wybory spełniać mogą jeszcze inne funkcje – specyficzne dla różnych państw, co jest uzależnione od właściwych dla tych państw warunków społecznych, instytucjonalnych i politycznych (np. dążność do zapewnienia różnym grupom społecznym – np. etnicznym i religijnym – reprezentacji politycznej, czy przezwyciężenia rozdrobnienia politycznego)[18].

16 G. Hermet: *op. cit*, s. 327–328.
17 Np. postrzeganie wyborów jako „swoisty rodzaj igrzysk ludowych, rytuału magicznego wpływającego w większym stopniu na sferę emocji wyborcy niż na jego rozum" (A. Żukowski: *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999, s. 17), czy też jako „swego rodzaju wentyl bezpieczeństwa i alibi, przedstawiające w tak olśniewającym świetle współzawodnictwo osób i partii, że przesłania to społeczne antagonizmy i daje klasie politycznej wolną rękę dla wymagających konsensusu rozstrzygnięć" (D. Nohlen: *op. cit.*, s. 30). Obie te funkcje – jako oddające rzeczywisty charakter współczesnych kampanii wyborczych – opisuje P. Braud: *Rozkosze demokracji*, Warszawa 1995, s. 109 i n.
18 D. Nohlen: *op. cit.*, s. 30.

2. Kreowanie składu parlamentu

Podstawowym, najbardziej oczywistym zadaniem każdych wyborów jest sformowanie składu osobowego organu przedstawicielskiego. W wyborach do organów kolegialnych odbywa się to poprzez wybór poszczególnych ich członków. W tym przypadku możemy zatem mówić o dwoistym kontekście procesu wyborczego.

Celem demokratycznych procedur wyborczych jest wyłonienie takich składów zgromadzeń przedstawicielskich, które by odzwierciedlały przekrój preferencji personalnych i politycznych społeczeństwa, a poszczególni deputowani przystępowali do wykonywania swoich zadań, posiadając zaufanie obywateli, potwierdzone w akcie głosowania. Sam fakt formalnego przeprowadzenia wyborów nie jest jeszcze dostateczną gwarancją rozdziału mandatów zgodnie z rzeczywistą – niezdeformowaną – wolą społeczeństwa. Stopień reprezentatywności organów przedstawicielskich uzależniony jest od tego, na ile demokratyczny jest system wyborczy, a w szczególności od stworzenia wyborcom możliwości dokonywania autentycznego, nieskrępowanego wyboru między swobodnie zgłoszonymi kandydatami oraz różnorodnymi programami politycznymi.

W tym celu konieczne jest skrupulatne przestrzeganie historycznie ukształtowanego katalogu podstawowych zasad prawa wyborczego. Nie wydaje się potrzebne dowodzenie, jak daleko idące negatywne skutki dla autentyczności przedstawicielstwa niesie nierespektowanie tak fundamentalnych zasad dotyczących uprawnień obywateli w postępowaniu wyborczym, jak zasada powszechności i równości wyborów oraz tajnego głosowania. Jako czynnik umniejszający wpływ wyborców na obsadę składów zgromadzeń przedstawicielskich należy ocenić odstępstwo od zasady bezpośredniości wyborów – w postaci formuły wyborów wielostopniowych, polegającej na wyborze przez węższe gremia pośredniczące w przekazywaniu woli wyborców. Rola wyborców w rozstrzyganiu o przyznaniu mandatów konkretnym osobom ulega pewnej degradacji również w przypadku stosowania systemu głosowania, wykluczającego dokonywanie w akcie głosowania preferencji personalnych, tj. głosowania na całe listy lub w razie przyjęcia instytucji list państwowych.

W skład katalogu podstawowych zasad prawa wyborczego wchodzi ponadto zasada dotycząca rozdziału mandatów, rozstrzygająca o przyjęciu określonego systemu wyborczego, rozumianego jako sposób ustalania wyników wyborów. Jak pisze V. Bogdanor, systemy wyborcze są „praktycznymi instrumentami, poprzez które takie pojęcia jak »przyzwolenie« i »reprezentacja« są przekładane w rzeczywistość", a konkretny system wyborczy jest „przede wszystkim metodą przeistoczenia głosów oddanych przez wyborców w miejsca w organie przedstawicielskim"[19]. Truizmem

19 V. Bogdanor: *Introduction*, [w:] *Democracy And Elections. Electoral Systems And Their Political Consequences*, red. V. Bogdanor i D. Butler, Cambridge 1983, s. 1.

jest twierdzenie, że wyniki głosowania nie decydują same przez się o końcowym podziale mandatów parlamentarnych; uwarunkowany jest on – ustaloną w prawie wyborczym – współzależnością między liczbą głosów oddanych na poszczególnych kandydatów lub listy a wynikami wyborów, czyli stosowanym systemem wyborczym.

W ostatniej jednak instancji o tym, czy parlament będzie reprezentatywny, wyłoniony zgodnie z rzeczywistą wolą społeczeństwa, przesądza realizacja formuły wolnych i uczciwych wyborów.

Sprawą nieobojętną z punktu widzenia roli parlamentu jako organu przedstawicielskiego, a także sprawności i efektywności jego działania, jest liczba mandatariuszy w nim zasiadających. Z jednej strony, nie powinna być ona zbyt niska, aby było możliwe przeprowadzenie swobodnej, wszechstronnej – uwzględniającej zróżnicowanie stanowisk – debaty oraz istniały odpowiednie warunki do kontaktów z wyborcami, z drugiej jednak strony, zbyt wysoka, gdyż mogłoby to negatywnie wpływać na pracę parlamentu, wywołując jej ociężałość, a nawet dezorganizację[20]. Wielkość składu parlamentu uwarunkowana bywa też czynnikami historycznymi i geograficznymi; wyraźny wpływ na nią ma liczba ludności państwa.

Trafne wydaje się być spostrzeżenie B. Banaszaka: „większa liczba deputowanych miała szczególne uzasadnienie w pierwszym etapie rozwoju parlamentaryzmu, kiedy to sami deputowani w następstwie dyskusji parlamentarnych podejmowali decyzje oraz przygotowywali większość projektów ustaw i kiedy nie istniały partie polityczne". Obecnie proces podejmowania rozstrzygnięć parlamentarnych przebiega inaczej: powszechne jest przygotowywanie projektów ustaw przez kierownicze gremia partyjne lub rząd, a to oznacza częste zawieranie porozumień wiążących się z tymi aktami jeszcze przed ich wniesieniem do parlamentu[21]. Okoliczność ta, wiążąca się z dominującą rolą partii politycznych w przedstawicielstwie ogólnonarodowym, stwarza spore możliwości ograniczenia wielkości jego składu.

Istotnym elementem funkcji kreacyjnej wyborów parlamentarnych jest ponadto wyłanianie elit politycznych, czyli pewnej grupy polityków, uzyskujących w następstwie weryfikacji wyborczej środki prawne do udziału w rozstrzyganiu o sprawach państwowych, formułowaniu i wyrażaniu woli politycznej społeczeństwa. Wybory są sprawdzianem poparcia społecznego, decydującym o karierach polityków, określają też ich pozycję we własnym ugrupowaniu politycznym. Słaby rezultat wyborczy może oznaczać przekreślenie kariery politycznej lub osłabienie miejsca we wspomnianym ugrupowaniu.

20 Zauważał to już A. Hamilton, postulując, by jeden deputowany przypadał na 30 tys. osób. Zob. B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 460.

21 Tamże

Jako składnik rozpatrywanej funkcji wyborów – w systemach rządów parlamentarnych i mieszanych – należy wymienić jeszcze wyłanianie większości parlamentarnej, w oparciu o którą działa rząd. Można by zatem mówić, w tym przypadku, o pośrednim, dwustopniowym oddziaływaniu woli wyborców wyrażonej w akcie głosowania. Tak jak i w poprzednim elemencie funkcji wyborów, o której mowa, bardzo ważne jest oczekiwanie wyborców zachodzenia ścisłej więzi między głosowaniem na partię lub na koalicję partii a sformowaną później grupą rządzących.

Odrębnym zagadnieniem jest to, czy wyłonieni w wyborach reprezentanci stanowią specyficzną grupę społeczną. Gdy były ustanawiane pierwsze przedstawicielskie systemy sprawowania władzy, towarzyszyło temu – połączone nierzadko z niechęcią do tych systemów, jako sprzyjających istnieniu nierówności społecznych – przekonanie, że reprezentanci różnią się i muszą się różnić od tych, którzy ich wybrali, przede wszystkim posiadanym majątkiem, talentami i cnotami osobistymi. Wybory miały zatem kreować swego rodzaju arystokrację, elitarną grupę społeczną usytuowaną ponad ogółem obywateli, nie tylko ze względu na otrzymane pełnomocnictwo do rządzenia nimi, ale i wyższość przymiotów osobistych jej członków. Efektem głębokich przeobrażeń, które zaszły w mechanizmach funkcjonowania systemów przedstawicielskich, było wyeliminowanie przesłanek powstawania – czy też dopatrywania się – tego „arystokratycznego" efektu wyborczego. Dziś pewną – chyba dość odległą – reminiscencję takiej wizji wyborów stanowią koncepcje „elitystyczne" reprezentacji, w świetle których wybrani przedstawiciele stanowią grupę odróżniającą się od pozostałych członków społeczeństwa przede wszystkim posiadaną władzą oraz rolą spełnianą w państwie i społeczeństwie; nie zawsze przy tym stwierdza się, że muszą oni być obdarzeni jakimiś wyjątkowymi zaletami charakteru lub majątkiem[22].

22 Wyznawcą takiej koncepcji jest np. B. Manin; jego zdaniem, wybór jest „arystokratyczną lub oligarchiczną procedurą zapewniającą sprawowanie publicznych urzędów przez wybitne jednostki, których zwierzchnictwo nad innymi uznają współobywatele". Okoliczność ta – pisze ten teoretyk – stoi na przeszkodzie demokratycznym dążeniom, aby rządy sprawowali „zwykli obywatele". Z drugiej jednak strony, wybory mają demokratyczne oblicze, ponieważ „wszyscy obywatele posiadają równą władzę wyznaczania i usuwania swoich władców. Wybory niechybnie wyłaniają elity, ale wyborcom przypada określenie, jaka to będzie elita i kto będzie do niej należał". Nadmienić warto, że według B. Manina w ogóle w naturze rządów reprezentacyjnych leży zrównoważona kombinacja cech demokratycznych i niedemokratycznych. Cechą drugiego rodzaju – poza wyżej wspomnianą - jest niezależność przedstawicieli od wyborców, spowodowana odrzuceniem konstrukcji mandatu imperatywnego, prawnego związania obietnicami, jak też odwoławalności przed upływem kadencji. Przeciwwagą dla niej jest wolność wyrażania opinii politycznych, zapobiegająca absolutnemu zastępowaniu przez reprezentantów wyborców. Z kolei niedemokratyczny aspekt współczesnej reprezentacji politycznej, czyli nieistnienie związania reprezentantów przyrzeczeniami złożonymi wyborcom, równoważony jest możliwością niewybrania w kolejnych wyborach mandatariuszy niespełniających obietnic. Zob. B. Manin: *The Principles of Representative Government*, Cambridge 1997, s. 236–238.

3. Legitymizowanie

Opis istoty funkcji legitymizującej wyborów musi być poprzedzony pytaniem o podmioty tej legitymizacji. Pytanie to tym bardziej musi być postawione, jeżeli zważy się, że udzielane na nie odpowiedzi wykazują znaczne rozbieżności. Pisze się o legitymizowaniu w drodze wyborczej przedstawicieli, organów przedstawicielskich, określonej „ekipy rządzącej" lub „rządzących", bądź – wreszcie – „władzy" lub całego systemu politycznego. Wypowiadany jest też pogląd o legitymizowaniu w wyborach parlamentarnych rządu, a także zwycięskich partii[23].

Opowiadam się za szerokim podejściem do rozpatrywanej w tym miejscu kwestii, uwzględniającym wszystkie wskazane aspekty legitymizacji wyborczej. Odróżniałbym przy tym dwa rodzaje legitymizacji prawnej: 1) pierwotną, obejmującą reprezentantów i organy przedstawicielskie, 2) wtórną, polegającą na upełnomocnieniu przez obywateli wybranych organów przedstawicielskich do legitymizowania innych organów władzy publicznej, w systemach parlamentarnych – przede wszystkim rządu (byłaby to zatem legitymizacja pośrednia w imieniu narodu). Ponadto proponuję wydzielenie – jako osobnej kategorii – legitymizacji *sensu stricto* politycznej: zwycięskiej partii w wyborach parlamentarnych, „ekipy rządzącej" i – najogólniej – całego systemu politycznego, który – jak to spostrzega R.S. Katz – „jest legitymizowany, ponieważ jest demokratyczny, a jest demokratyczny, ponieważ odbywają się w jego ramach wybory"[24].

Na plan pierwszy spośród wymienionych form legitymizacji, ze względu na rangę ustrojową, wysuwa się legitymizowanie w wyborach przedstawicieli i organów przedstawicielskich. To właśnie akt wyborczy jest sposobem nadania formalnego tytułu do sprawowania funkcji reprezentacyjnej, której charakter i zakres wyznaczają zarazem obszar uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy. Zauważyć jednak musimy, że pojęcia „reprezentacja" i „reprezentant" były i są rozumiane niejednakowo m.in. nie zawsze łączono z nimi zasadę wyboru osób sprawujących władzę.

Wymienione pojęcia można wyprowadzić od średniowiecza, lecz w epoce tej problem wybieralności nie był zazwyczaj uznawany za istotny: „Doktryna średniowiecza dążyła do zapełnienia luki między władzą nominalną a sprawowaniem władzy przez *fictio* reprezentacji, czyli przez delegowanie swojej władzy komuś innemu przez tytularnego władcę. Była to rzeczywiście fikcja, ponieważ doktryna średniowieczna nie brała pod uwagę prawdziwego przekazania władzy. W szczególności w średniowiecznej doktrynie reprezentacji przedstawiciel – osoba lub ciało, które-

23 A. Antoszewski, przy współudziale R. Alberskiego: *Systemy wyborcze*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski i R. Herbut, Wrocław 1997, s. 228.

24 R.S. Katz: *op. cit.*, s. 102. Doniosłe znaczenie takiej roli wyborów podkreśla Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (Paryż, 10 grudnia 1948 r.), stwierdzająca, że „wola ludu ma być podstawą władzy rządu", a wola ta „powinna przejawiać się w periodycznych i rzetelnie przeprowadzanych wyborach" (art. 21 ust. 3).

mu delegowano sprawowanie władzy – nie musiał być wybrany. W czasie wieków średnich i później reprezentacja była *praesumptio iuris et de iure*, domniemaniem niedopuszczającym żadnej możliwości udowodnienia, że jest inaczej. Z tego powodu reprezentacja mogła też legitymizować – i tak robiła – monarchiczny absolutyzm jako stałą, nieodwoływalną reprezentację przynależną suwerenom i ich potomkom na mocy prawa dziedziczenia"[25]. W formacji historycznej, o której mowa, istniał swoisty dualistyczny system reprezentacji: oprócz monarchy tworzyły go jeszcze zgromadzenia feudalne. Zauważyć jednak musimy, że zgromadzenia te nie spełniały wymogów reprezentacji politycznej; była to reprezentacja o charakterze stanowym i korporacyjnym, pojmowana kategoriami prawa cywilnego, nie zaś przedstawicielstwo narodowe. Wywodząca się z tej epoki koncepcja mandatu imperatywnego opierała się na cywilistycznej konstrukcji zlecenia. Mandatariusze byli pełnomocnikami swego stanu z określonego terytorium, nieposiadającymi swobody działania, ponieważ byli bezwzględnie związani instrukcjami lokalnych zgromadzeń stanowych oraz pozbawieni możliwości wykazania się własną inicjatywą i aktywnością; ich pełnomocnictwo w każdym czasie mogło być również cofnięte przez wyborców. Działalność zgromadzeń feudalnych na ogół nie była przy tym nakierowana na sprawowanie władzy, ponieważ ich rola sprowadzała się do obrony przed władzą monarchy przywilejów stanowych i lokalnych[26].

W świetle powyższego nie wolno doszukiwać się związku między współczesnym rozumieniem przedstawicielstwa a rozwiązaniami charakterystycznymi dla epoki średniowiecza. W szczególności uwaga ta odnosi się do charakteru mandatu reprezentanta, czyli pełnomocnictwa do pełnienia funkcji przedstawicielskiej[27]. Nie ma żadnych wątpliwości co do tego, że obecnie istota tego mandatu nie ma nic wspólnego z cywilistyczną, średniowieczną konstrukcją mandatu.

25 G. Sartori: *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 47.

26 Przedstawione cechy przedstawicielstwa feudalnego mają charakter niejako modelowy. Odstępstwa od tego modelu były niekiedy znaczące. Tak było m.in. w Polsce w epoce Odrodzenia, kiedy to wykształciła się nawet teoria reprezentacji wyprzedzająca teorie jej współczesne, głoszone wówczas w Europie (z wyjątkiem Anglii); wskazywało się w niej na naród („całą Rzeczpospolitą") – a nie na jego części – jako podmiot reprezentowany i wobec tego została odrzucona możliwość dawania reprezentantowi instrukcji przez wyborców. W praktyce były znane dwie formy mandatu poselskiego: wyborcy krępowali posła instrukcjami (*limitata potestas*) lub dawali mu swobodę działania (*plena potestas*). Szczególnym połączeniem tych dwóch form była sytuacja, w której postępowanie posła było skrępowane, ale tylko w zakresie spraw wymienionych w instrukcjach sejmików. Bywało ponadto jeszcze inaczej: wyborcy nie udzielali wyraźnej instrukcji posłowi, ani też nie przyznawali mu wyraźnie swobody działania. Zob. K. Grzybowski: *Teoria reprezentacji w Polsce epoki Odrodzenia*, Warszawa 1959, rozdz. I i II.

27 Poza treść mandatu znacznie wykracza zagadnienie prawnego statusu reprezentanta. Mandat stanowi bowiem tylko fragment tego statusu, choć – dodajmy – o istotnym znaczeniu. Status prawny deputowanego możemy zwięźle zdefiniować jako określoną prawem sytuację, w której znajduje się deputowany w związku z pełnioną funkcją mandatariusza. Na tak rozumiany status składa się wiele – wzajemnie powiązanych – elementów o zróżnicowanym charakterze. Najogólniej biorąc, są to: określona koncepcja prawna mandatu, przyznane reprezentantowi przez akty normatywne uprawnienia, nałożone przez wspomniane akty obowiązki oraz przewidziane w nich sankcje za niewywiązywanie się z tychże obowiązków, a ponadto – ustalone przepisami prawa – warunki i gwarancje należytej realizacji funkcji przedstawicielskiej Szerzej o pojęciu mandatu reprezentanta piszę w opracowaniu: *Mandat przedstawiciela (Próba zdefiniowania)*, „Państwo i Prawo" 1998, z. 3.

Określenie „pełnomocnictwo" może wprawdzie przywoływać na myśl instytucję prawa cywilnego o tej samej nazwie, nie jest jednak uzasadniona obawa, że identyczność nazw mogłaby „wprowadzić niepożądane asocjacje interpretacyjne" istoty mandatu, w rezultacie czego należałoby odrzucić wskazany termin w odniesieniu do przedstawicielstwa politycznego. Współcześnie przedstawicielstwa tego nie da się bowiem wyjaśnić za pomocą instytucji prawa cywilnego, ponieważ jest ono związane z całkowicie inną dziedziną życia społecznego niż przedstawicielstwo cywilne. Jak zauważa L. Garlicki, przedstawicielstwo, o którym mowa, „należy uznać za szczególną instytucję prawa publicznego (konstytucyjnego), pozbawioną dziś bezpośredniego związku z instytucjami prawa cywilnego"[28], niezależnie od określonych konotacji historycznych, wiążących się zwłaszcza z cywilistyczną konstrukcją mandatu w epoce średniowiecza. W efekcie określenie „pełnomocnictwo" ma obecnie w prawie konstytucyjnym i prawie cywilnym różną treść oraz odmienną konstrukcję, uwzględniającą specyficzne sytuacje i potrzeby każdej z wymienionych dyscyplin. Wyraźne jest to w klasycznym systemie przedstawicielstwa opartego na koncepcji mandatu wolnego, w którym deputowany, nie będąc związany żadnymi zobowiązaniami, działa swobodnie, zaś czynności parlamentu, a nie poszczególnych mandatariuszy, uważa się za działania podmiotu przez nich reprezentowanego, tj. narodu.

Zerwanie ze średniowiecznym modelem reprezentacji oraz wprowadzenie idei przedstawicielstwa ogólnonarodowego, a także wiążącej się z nią wspomnianej koncepcji mandatu, doprowadziło z czasem do wyeksponowania wyborów jako naturalnej metody powierzania funkcji przedstawicielskiej. W zapomnienie poszły poglądy J. Harringtona, K. Monteskiusza, czy J.J. Rousseau, którzy z naturą demokracji zgodnie łączyli losowanie, natomiast wybory z arystokratyczną formą sprawowania władzy[29]. Przez całą swoją ponad dwustuletnią historię system rządów reprezentacyjnych był kojarzony wyłącznie z wyborami, nigdy zaś z innymi metodami obsadzania stanowisk publicznych, a już zwłaszcza z losowaniem, które uznano za procedurę całkowicie bezużyteczną i „niepraktyczną"[30]. Od czasu ustanowienia tego

28 L. Garlicki: *Komentarz do art. 104*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 5.

29 Monteskiusz – na przykład – pisał: „Wybór losem zgodny jest z naturą demokracji; wybór przez głosowanie – arystokracji. Losowanie jest to sposób wyboru, który nikogo nie uraża; zostawia każdemu obywatelowi godziwą nadzieję służenia ojczyźnie" (C. Montesquieu: *O duchu praw*, t. I, Warszawa 1957, s. 38). Poglądy tych wielkich myślicieli korespondowały z rozumieniem demokracji w starożytnych Atenach. W demokracji ateńskiej losowanie było szeroko praktykowaną metodą powierzania urzędów publicznych. Uznawaną ją – przyjmując zasadę stałej rotacji – za czynnik tworzący możliwości szerokiego udziału „zwykłych" obywateli w sprawowaniu funkcji publicznych i gwarancję równości ich szans w dostępie do wspomnianych funkcji; traktowano przy tym przygotowanie profesjonalne do pełnienia urzędów za nieistotne z punktu widzenia istoty demokracji. Selekcjonowanie obywateli na stanowiska publiczne w drodze losowania było też znane w okresie Średniowiecza i Odrodzenia w republikach włoskich (w Wenecji do 1797 r.), a także – w kombinacji z wyborami pośrednimi – aż do początku XIX w. w Hiszpanii i w koloniach hiszpańskich. Zob. szerzej J.M. Colomer: *The Strategy and History of Electoral System Choice*, [w:] *Handbook of Electoral System Choice*, red. J.M. Colomer, New York – London 2004, s. 20–25; B. Manin: *op. cit.*, s. 8 i n.

30 Zob. B. Manin: *op. cit.*, s. 80–83.

systemu sprawowania władzy wybory są uważane za jedyny dopuszczalny sposób przekazywania przez obywateli władzy rządzącym, źródło legitymizacji politycznej oraz obowiązków osób działających w ich imieniu. Tym samym odstąpiono również od koncepcji równości szans obywateli w dostępie do funkcji publicznych na rzecz koncepcji równego ich udziału w wyrażaniu zgody na powierzanie władzy określonej grupie jednostek.

Musimy zaznaczyć, że rozwój parlamentaryzmu, jako płaszczyzny urzeczywistnienia reprezentacji politycznej, dokonywał się sukcesywnie. Również walka o upowszechnienie praw wyborczych była długa. Od czasu ukształtowania się w XVIII w. parlamentaryzmu angielskiego i po rewolucji francuskiej rozliczne cenzusy eliminowane były stopniowo i mozolnie. W rezultacie, o rzeczywistym istnieniu demokracji opartej na zasadach reprezentacji politycznej można było mówić dopiero w końcu XIX w.[31] Odtąd również oparcie w praktyce ustrojowej miał pogląd, że reprezentacja ta jest reprezentacją wyborczą.

Pogląd ten jest do dziś powszechnie przyjęty w nauce prawa konstytucyjnego jako oddający istotę nowoczesnej reprezentacji politycznej i konstytutywny element współczesnego państwa demokratycznego, będącego w istocie państwem przedstawicielskim[32]. Niekiedy jednak spotykamy się – zwłaszcza w naukach politycznych i teorii państwa – z szerokim rozumieniem pojęć „reprezentacja" i „reprezentant", pozwalającym objąć nimi zarówno demokratyczne, jak i niedemokratyczne systemy sprawowania władzy, a przy tym nietraktującym wyborów jako niezbędnego elementu procesu reprezentacji i przesłankę proceduralną uznania za reprezentanta.

Na przykład, zdaniem J.R. Pennocka, każdy legitymizowany rząd jest „reprezentacyjny" niezależnie od formy i uzasadnienia owej legitymizacji, co pozwala uznać za taki nawet monarchię i dyktaturę. Szczególną postacią reprezentacji jest „reprezentacja wyborcza", której towarzyszy stosowanie pewnych norm reprezentacji także wobec niewybieralnych członków aparatu biurokratycznego[33]. Natomiast według E. Voegelina reprezentacja powstaje wówczas, gdy „pojawiają się ludzie, władcy, którzy mają działać dla społeczeństwa i których działania przypisujemy społeczeństwu, a nie poszczególnym ludziom", w efekcie czego, jeżeli działania jakiejś osoby mają taki charakter, można uważać ją za reprezentanta społeczeństwa. E. Voegelin odróżnia przy tym przedstawiciela od reprezentanta: „Przedstawicielem jest osoba wyznaczona przez swego zwierzchnika do przeprowadzenia, zgodnie z instrukcjami, określonych spraw, a reprezentantem jest ten, kto dysponuje siłą konieczną do działania na rzecz społeczeństwa bez konkretnych instrukcji, a jedynie

31 Por. B. Ponikowski: *Pojęcie reprezentacji jako kategorii teorii polityki*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. III, red. A. Czajowski i L. Sobkowiak, Wrocław 2000, s. 168.

32 Godzi się przypomnieć, że demokrację i rządy przedstawicielskie przeciwstawiali sobie m.in. J.J. Rousseau, J. Madison, E.J. Sieyès.

33 J.R. Pennock: *Democratic Political Theory*, Princeton – New Jersey 1979, s. 309–311.

dzięki swemu usytuowaniu w strukturze społeczeństwa, które powoduje, że działania reprezentanta nie mogą zostać skutecznie storpedowane przez członków tego społeczeństwa"[34]. Nasuwa się w tym miejscu taka oto uwaga: często przy analizie tego rodzaju poglądów odnosi się wrażenie, iż ich wyznawcy nie są w stanie oderwać się od etymologii terminu „reprezentacja", wywodzącego się od łacińskiego czasownika *repreasentare*, czyli „dosłownie przedstawiać coś czy kogoś, co nie jest obecne, ale istnieje w rzeczywistości"[35]. W tym kontekście nie ma znaczenia, w jaki sposób ktoś występujący w czyimś imieniu został do tego upoważniony, a nawet – czy w ogóle wymagało do jakiejś formy akceptacji; wystarcza sam fakt wyrażania woli lub podejmowania określonych czynności za kogoś.

Podejmowane są też próby konstruowania alternatywnych systemów przedstawicielskich, umniejszające rolę wyborów jako metody powierzania funkcji reprezentacyjnej, a nawet podważające potrzebę ich przeprowadzania. W szczególności zwracają uwagę propozycje nawiązujące do socjologicznego pojmowania terminu „reprezentacja" jako reprezentatywności lub pewnego stosunku podobieństwa. W myśl takich koncepcji, współczesne techniki komunikacyjne, rewolucja elektroniczna, coraz doskonalsze metody badania opinii publicznej umożliwiają proste wytypowanie reprezentatywnych próbek osób, wiernie odzwierciedlających statystyczny przekrój społeczeństwa. Realne jest zatem kształtowanie w taki sposób również składów ciał przedstawicielskich – lub przynajmniej ich części – bez konieczności przeprowadzania wyborów, jak też permanentne uaktualnianie obsady tych ciał w zależności od zmieniającej się charakterystyki reprezentowanej ludności i rozstrzyganych problemów. Jako zalety takiego systemu przedstawicielskiego wskazywane są: pełniejsze w jego ramach wyrażanie bieżących opinii obywateli, rezygnacja z niemającej oparcia w praktyce politycznej prawnej koncepcji mandatu wolnego, zagwarantowanie rzeczywistego udziału w sprawowaniu władzy szerokim kręgom społeczeństwa, w tym różnego rodzaju mniejszościom, a w konsekwencji tego wszystkiego wprowadzenie – jak to określa A. Toffler – zasady „demokracji na wpół bezpośredniej"[36].

Nie wdając się w tym miejscu w głębszą polemikę z tego typu poglądami i rozwlekłe rozważania teoretyczne, stwierdźmy, iż w świetle współczesnej formuły suwerenności narodu i wymogów demokracji politycznej fakt powierzenia pełnomocnictwa do sprawowania funkcji w drodze wyborczej jest warunkiem koniecznym uznania osoby wykonującej tę funkcję za reprezentanta. Wiąże się to z wysunięciem na pierwszy plan kwestii legitymizmu władzy państwowej.

34 E. Voegelin: *Nowa nauka polityki*, Warszawa 1992, s. 45.

35 B. Ponikowski: *op. cit.*, s. 164.

36 Byłby to – jak stwierdza A. Toffler – „krok od modelu przedstawicielskiego ku reprezentacji samego siebie przez każdego obywatela". A. Toffler: *Trzecia fala*, Warszawa 1997, s. 633.

Władza legitymizowana jest na trzech – wyróżnianych w nauce – poziomach: a) reguł (władza jest legitymizowana wtedy, gdy nabywa się ją i sprawuje zgodnie z przyjętymi regułami); b) przekonań (władza jest legitymizowana, jeżeli reguły władzy znajdują oparcie w przekonaniach stron związanych stosunkami władczymi); c) zachowań (władza jest legitymizowana, o ile istnieje czynne przyzwolenie ze strony podporządkowanych na zależności władcze)[37]. Legitymizacja na ostatnim z wymienionych poziomów przejawia się w dwóch rodzajach poparcia: w ramach procesu wyborczego lub – będącego przeważnie wynikiem rewolucji – poparcia typu mobilizacyjnego, wyrażanego przez aktywność obywateli i współpracę z rządem. Drugi z wymienionych rodzajów poparcia jest specyficzny dla niedemokratycznych systemów politycznych, wykluczających publiczne wyrażanie alternatywnych poglądów i przeciwstawianie się polityce sił rządzących. W państwie demokratycznym, którego cechą jest pluralizm polityczny i wolność wypowiadania poglądów, przyzwolenie na sprawowanie władzy udzielane jest w drodze wyborczej[38].

Immanentnie związana z takim charakterem państwa idea suwerenności narodu wymaga, by władza legitymowana pochodziła od narodu, bowiem idea ta zakłada władzę narodu nad narodem, co z kolei musi prowadzić do konstatacji, że samo społeczeństwo jest swoim reprezentantem. Skoro nie jest realne w dużym organizmie państwowym rzeczywiste, permanentne wykonywanie władzy przez nominalny podmiot władzy najwyższej – naród, lecz jedynie przez pewną grupę rządzących, to konieczne jest skonstruowanie, za pomocą odpowiednich środków instytucjonalnych, więzi łączących nominalne prawo do władzy i rzeczywiście sprawowaną władzę. Więzi te są tworzone przez wybory oraz proces reprezentacji zachodzący między narodem a legitymizowanymi na określony czas – w wyniku przyzwolenia wyborczego – rządzącymi.

Zauważyć musimy, że nie wszystkie wybory prowadzą do wyłonienia reprezentantów. Przesłanką tego jest jeszcze powołanie do funkcji reprezentanta, czyli oczekiwanie od wybranych osób, że będą liczyć się z opiniami i orientacjami występującymi w społeczeństwie[39]. Reprezentantami nie są np. papież i wybrany dyktator[40]. Niemożliwe jest uznanie za nich również członków zgromadzeń w niedemokratycznych systemach politycznych, posiadających formalnie mandaty przyznane w drodze przyzwolenia wyborczego, które jednak nie odzwierciedla rzeczywistych pre-

37 Por. D. Beetham: *Legitymizacja władzy*, [w:] *Elity, demokracja, wybory*, wybór i oprac. J. Szczupaczyński, Warszawa 1993, s. 7 i n.
38 Tamże, s. 23.
39 Por. G. Sartori: *op. cit.*, s. 48.
40 Por. A. Reeve, A. Ware: *Electoral Systems: A Comparative and Theoretical Introduction*, London–New York 1992, s. 71–71.

ferencji programowych i personalnych wyborców. Roli reprezentantów nie pełnią ponadto – wybieralni w niektórych państwach – sędziowie[41].

Na marginesie warto zaznaczyć brak jakiejkolwiek tożsamości wspomnianych typów wyborów bez reprezentacji z demokratyczną koncepcją zwierzchnictwa ludu J.J. Roussseu, odrzucającą ideę rządów reprezentacyjnych, jednakże przy zachowaniu wymogu wyboru osób pełniących funkcje publiczne. Fundamentalne znaczenie w tej koncepcji miała teza, iż „zwierzchnictwo nie może być reprezentowane z tej samej racji, dla której nie może być odstępowane; polega ono z istoty swej na woli powszechnej, a woli się nie reprezentuje"[42]. Konsekwencją takiego stanowiska, zakładającego przyjęcie zasady wyborów bez reprezentacji, było traktowanie wspomnianych wyżej osób nie jako reprezentantów – mandatariuszy ludu, ale jako funkcjonariuszy wykonujących ustalone prawem zadania i ponoszących za to odpowiedzialność przed swoimi wyborcami. Mieli być oni – jak to pisał J.J. Rousseau – jedynie zwykłymi „ajentami", niemogącymi o niczym rozstrzygać ostatecznie, pozbawionymi jakiejkolwiek własnej władzy i bezwzględnie skrępowanymi mandatami imperatywnymi[43].

Powstaje problem, czy można także mówić o relacji odwrotnej, tj. o reprezentacji bez wyborów. O ile współczesna teoria zwiąże wykle reprezentację polityczną z koniecznością wyboru reprezentantów, to inaczej rzecz ma się z reprezentacją w sensie socjologicznym i reprezentacją jurydyczną. W rozumieniu socjologii, w której – przypomnijmy – reprezentacja jest identyfikowana z reprezentatywnością pewnej próbki lub stosunkiem podobieństwa, jest ona reprezentacją bez wyborów. To samo można powiedzieć o reprezentacji jurydycznej[44].

Jak już była o tym mowa, w wyniku wyborów parlamentarnych wybranemu deputowanemu jest przyznawany mandat, czyli pełnomocnictwo do zastępowania wyborców w tworzeniu woli politycznej organu przedstawicielskiego. Jedną z dwóch fundamentalnych cech tego pełnomocnictwa jest jego powierzanie na z góry określony czas, tj. kadencję. Zasada ta jest kanonem współczesnego przedstawicielstwa politycznego. Okresowo przeprowadzane wybory umożliwiają społeczeństwu udział w rządzeniu państwem, dokonywanie oceny i weryfikacji działalności dotychczasowych mandatariuszy oraz reprezentowanych przez nich opcji politycznych, a tym

41 Np. w Stanach Zjednoczonych Ameryki wybory sędziów stanowych odbywają się w 25 stanach: w 12 spośród nich są przeprowadzane wybory według partyjnej konkurencji kandydatów (*partisan basis*), a 13 – wybory pozapartyjne (*non–partisan election*). Zob. T. Langer: *Stany w USA. Instytucje – praktyka – doktryna*, Warszawa 1988, s. 249–250.
42 J. Rousseau: *op. cit.*, s. 15.
43 Por. M. Granat: *Od klasycznego przedstawicielstwa do demokracji konstytucyjnej (ewolucja prawa i doktryny we Francji)*, Lublin 1994, s. 24.
44 Celne jest spostrzeżenie B. Ponikowskiego: „Wybory nie są też koniecznym warunkiem w odniesieniu do reprezentacji jurydycznej. W takim stosunku znajdują się ambasadorowie czy różne delegacje, które są typowymi instytucjami w relacjach międzypaństwowych. Mamy więc do czynienia ze stosunkiem reprezentacji bez wyborów, który jednak mieści się w pojęciu reprezentacji jurydycznej" (*op. cit.*, s. 171–172).

samym dostosowywanie obsady organów przedstawicielskich do zmieniających się preferencji w tym zakresie i równie zmiennej opinii publicznej, a także zapewniają – opierające się na zaufaniu – związki między wyborcami a ich reprezentantami. Im krótsza jest kadencja, tym bardziej zyskuje na demokratyzmie system przedstawicielski. Z drugiej jednak strony, są pewne względy przemawiające za wydłużeniem kadencji. W przypadku parlamentu są to w szczególności: przeciwdziałanie dezorganizacji prac legislacyjnych i działalności kontrolnej tego zgromadzenia i jego destabilizacji, stworzenie wybranym pierwszy raz deputowanym możliwości zdobycia doświadczeń w pracy parlamentarnej, umocnienie ich związków z wyborcami[45].

Wydaje się, że kadencja czteroletnia lub pięcioletnia jest optymalnym okresem, uwzględniającym zarówno argumenty przemawiające za jej skróceniem, jak i wydłużeniem. W ogromnej większości państw zdecydowano się właśnie na taką kadencję. W 2002 r. średni czas trwania kadencji parlamentów jednoizbowych i izb pierwszych parlamentów dwuizbowych na świecie wynosił 4,4 lata; najpowszechniejsza była kadencja 5-letnia – 52% państw, a następnie 4-letnia – 40% państw. Co zaś tyczy się izb drugich, to okres, na który powierzane są mandaty ich członkom, w znacznej liczbie państw jest dłuższy (38%)[46]. Towarzyszy temu częste przyjmowanie zasady okresowego odnawiania części składu tej izby, np. we Francji co trzy lata odnawiana jest połowa składu Senatu, a w Japonii połowa członków Izby Radców, w Brazylii co cztery lata zmieniana jest przemiennie 1/3 i 2/3 składu Senatu Federalnego, w USA i Indiach – co dwa lata 1/3 mandatów odpowiednio: w Senacie i Radzie Stanów.

Z punktu widzenia ochrony praw politycznych obywateli nie budzi wątpliwości, będąca istotnym elementem parlamentarnych systemów rządów, instytucja skrócenia kadencji parlamentu na skutek jego przedterminowego rozwiązania, jak również w następstwie samorozwiązania się[47]. W takiej sytuacji obywatele uzyskują możliwość szybszego wypowiedzenia się w sprawie swojej reprezentacji. Krytycznie należy natomiast ocenić – jako stawianie się ponad wolą wyborców – prolongowanie swych pełnomocnictw przez parlament w drodze ustawy konstytucyjnej,

45 Warto przytoczyć stanowisko zajęte w tej sprawie przez Europejską Komisję Praw Człowieka, która wskazała, iż „rozsądna periodyczność" wyborów parlamentarnych determinowana jest ich celem: „Celem tym jest zapewnienie tego, by istotne zmiany zachodzące w ogólnej opinii publicznej były odzwierciedlane w zapatrywaniach reprezentantów narodu. Parlament powinien, ogólnie biorąc, rozwijać i wykonywać swoje ustawodawcze zamiary – włączając długoterminowe plany legislacyjne. Za krótki odstęp między wyborami może utrudnić polityczne planowanie mające na celu spełnienie woli elektoratu; zbyt długi odstęp może prowadzić do petryfikacji ugrupowań politycznych w parlamencie, które mogą przestać wyrażać powszechną wolę narodu". *Timke v. Germany*, 11 September 1995, No. Application 27311/95.

46 K. Polarczyk: *Parlament polski na tle parlamentów innych państw. Analiza statystyczna*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Raport nr 214, kwiecień 2003, s. 33 i 38.

47 W Polsce zachodzi tożsamość kadencji Sejmu i Senatu. Następstwem uchwały Sejmu o samorozwiązaniu się lub zarządzenia Prezydenta o skróceniu kadencji tego organu jest automatyczne skrócenie kadencji Senatu.

ustanawiającej jednorazowe odstępstwo od normy konstytucyjnej, określającej czas trwania kadencji[48].

Drugą zasadniczą cechą mandatu, rozumianego jako pełnomocnictwo, jest to, że wynikająca zeń okoliczność zastępowania przez deputowanego w kształtowaniu woli zgromadzenia przedstawicielskiego swoich mocodawców–wyborców, wcale nie musi być równoznaczna uznaniu go za rzecznika ich woli, przekaźnika opinii i życzeń artykułowanych w macierzystym okręgu wyborczym. Wprawdzie to wyborcy powierzają mandat, ale w czasie kadencji mogą oni być prawnie pozbawieni możliwości instruowania swojego mandatariusza.

Traktowanie deputowanego jako przedstawiciela tych, którzy go wybrali (czego konsekwencją jest prawne związanie go wolą wyborców oraz przyjęcie zasady odpowiedzialności przed nimi, łącznie z najwyższą sankcją w postaci odwołania przed upływem kadencji) stanowi o specyfice jednej z dwóch głównych koncepcji mandatu znanych w doktrynie prawnokonstytucyjnej, tj. mandatu imperatywnego, do której nawiązywały konstytucje byłych państw realnego socjalizmu.

Przeciwstawna koncepcja mandatu wolnego, obecnie powszechnie przyjęta w konstytucjach państw demokratycznych, uznając deputowanego za reprezentanta narodu jako całości, nakazuje mu kierować się wyłącznie własnym sumieniem i względem na interesy ogólnopaństwowe, a to oznacza, że nie może otrzymywać żadnych zleceń lub instrukcji od wyborców; nie ponosi on też w czasie kadencji odpowiedzialności przed swoją bazą wyborczą[49]. Innymi słowy, wyborcy w swoim okręgu wyborczym powołują nie swojego reprezentanta, lecz reprezentanta narodu. A zatem, występuje tu brak identyfikacji podmiotu faktycznie przyznającego mandat z podmiotem reprezentowanym przez przedstawiciela. Tak uformowana demokracja przedstawicielska – co zauważa N. Bobbio – wyrosła z „przekonania, że wybrani przedstawiciele będą w stanie oszacować, na czym polega interes ogólny lepiej niż sami obywatele, zbyt uwikłani w swe partykularne interesy, a zatem, że demokracja pośrednia będzie lepszą drogą do osiągnięcia celów, jakie stawia się przed suwerennym ludem. [...] nowoczesna demokracja zakłada atomizację społeczeństwa, a następnie ponowne jego scalenie na wyższym poziomie – zgromadzenia parlamentarnego"[50]. Uzasadnieniem zarachowywania woli przedstawicieli suwerenowi-narodowi w tej klasycznej koncepcji reprezentacji jest tzw. fikcja reprezentowania, którą można lapidarnie opisać następująco: „naród nie posiada żadnej konkretnej woli, wolę tę formułują jego przedstawiciele i jest ona przypisywana narodowi. Istnieje więc jedna tylko wola, reprezentantów, która jest wolą narodu. W takim jedy-

48 Por. Z. Kędzia: *Parlament socjalistyczny*, Warszawa 1975, s. 306.

49 O klasycznych koncepcjach mandatu zob. np. M. Kruk: *Koncepcja mandatu w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy" 1993, nr 4.

50 N. Bobbio: *Liberalizm i demokracja*, Kraków 1998, s. 22 i 23.

nie sensie naród posiada wolę"[51]. Stąd też uprawnione jest twierdzenie, że w świetle wspomnianej koncepcji naród, jako suweren, realnie istnieje tylko w momencie przekazywania władzy przedstawicielom, czyli wówczas, gdy ich wybiera[52].

Kardynalne znaczenie dla określenia istoty współczesnego przedstawicielstwa ma dyrektywa, zgodnie z którą instytucję mandatu reprezentanta należy rozpatrywać nie tylko z punktu widzenia prawnego, ale również praktycznej jego treści[53]. Jakkolwiek między tymi aspektami zachodzą zależności, to są one też względnie autonomiczne. Należy jednak mieć na uwadze, że bez uwzględnienia czynników natury politycznej i socjologicznej, rzutujących na faktyczny charakter pełnomocnictwa reprezentanta, egzegeza norm prawnych nie wystarcza do definitywnego określenia istoty rzeczywistego mechanizmu przedstawicielstwa. Zjawisko jego determinowania czynnikami pozaprawnymi ma charakter uniwersalny. Potrzeba przewartościowania prawnych konstrukcji mandatu oraz uzupełnienia reguł z nich wynikających, a niekiedy wręcz całkiem nowego spojrzenia na faktyczną treść pełnomocnictw reprezentanta, zachodzi we wszystkich systemach przedstawicielstwa.

Modyfikowanie przez praktykę zasad prawnych przedstawicielstwa może być mniej lub bardziej głębokie. Wszędzie jednak treść mandatu deputowanego w rzeczywistości odbiega od jego prawnej konstrukcji, która zazwyczaj określa jedynie stosunek przedstawiciela do reprezentowanej zbiorowości. Mechanizm systemu reprezentacyjnego jest o wiele bardziej złożony i nie mieści się w zamkniętych ramach – wytyczonego prawem – stosunku przedstawicielstwa. Rozważania o procesie reprezentacji, ograniczające się do charakterystyki tego stosunku, są z reguły skazane – niezależnie od rozpatrywanej koncepcji przedstawicielstwa – na formułowanie twierdzeń iluzorycznych, gdyż abstrahują od wszelkich uwarunkowań, jakie narzuca funkcjonujący w danym państwie system polityczno–prawny.

Nie wolno zwłaszcza nie dostrzegać ogromnego wpływu na treść procesu reprezentacji zorganizowanych struktur społeczno–politycznych, a w pierwszej kolejności – partii politycznych, co wiąże się z tym, że są one najbardziej predestynowane do artykulacji potrzeb społecznych oraz wytyczania zadań państwowych. Partie polityczne są obecnie podstawowym instrumentem oddziaływania obywateli na proces tworzenia woli państwowej, a także ich uczestnictwa w życiu politycznym. Jak głosi znana teoria G. Leibholza, wytworzył się nowy typ demokracji, który należałoby nazwać demokracją partyjno–państwową (*parteien–staatliche Demokratie*)[54]. Pochodną wskazanej roli partii jest rzeczywisty ustrój przedstawicielstwa, niewiele przypominający tradycyjny; ich aktywność jest zasadniczą determinantą przebiegu całego procesu reprezentacji. Parlamenty – wbrew założeniom leżącym u podstaw kształtowania rządów reprezentacyjnych – stopniowo traciły na znaczeniu jako miejsce, w których odbywa się otwarta narodowa dyskusja o żywotnych problemach państwa. Już osiemdziesiąt lat temu C. Schmitt przyrównał część zasad parlamentaryzmu, a przede wszystkim niezależności deputowanych i jawności posiedzeń, do „zbędnych dekoracji – niepotrzebnych i kiczowatych, jakby ktoś w ogrzewanym centralnie pomieszczeniu wymalował farbą na ścianie płomienie imitujące prawdziwy ogień w kominku"[55]. Wskazywał on, iż „zarówno rzeczywistość parlamentaryzmu i polityczna praktyka partii, jak i powszechne wyobrażenia o nich dalekie są od [...] wiary w debatę i jawność życia publicznego. Ważne decyzje polityczne i gospodarcze, które wpływają na losy ludzi, nie są już [...] wynikiem wyważenia poglądów w otwartej dyskusji stron, ani też rezultatem parlamentarnej debaty"[56]. Partiom politycznym, kierującym się własnymi interesami i dążącym do poszerzenia sfer wpływu, „wcale nie chodzi o to, aby przekonać oponentów o słuszności i prawdziwości głoszonych przez nie poglądów, lecz o zdobycie poparcia większości, dzięki której można sprawować władzę"[57]. Najważniejsze decyzje podejmowane są „za zamkniętymi drzwiami" przez wąskie gremia kierownicze partii politycznych i partyjnych koalicji.

Jest sprawą dyskusyjną, na ile poglądy C. Schmitta odzwierciedlały rzeczywistą ówczesną praktykę przedstawicielską i w jakim stopniu można je odnieść do aktualnego obrazu reprezentacji politycznej. Od momentu ich sformułowania, jak i wysnucia wniosku o uformowaniu się demokracji partyjno-państwowej, reprezentacja polityczna uległa w toku swej ewolucji dalszym istotnym przeobrażeniom. W ostatnich dziesięcioleciach nastąpiła m.in. znaczna personalizacja aktu wyborczego. Reprezentanci w coraz większym stopniu są wybierani nie tylko ze względu na przynależność partyjną, ale również na podstawie swego „wizerunku" (*image*). Przy podejmowaniu decyzji wyborczych znaczną rolę odgrywa obecnie osobowość liderów partyjnych, co jest nadzwyczaj widoczne w państwach, w których szefem rządu zostaje przywódca większości parlamentarnej. Towarzyszy temu rozszerzająca się tendencja do zmiany preferencji partyjnych wyborców w kolejnych wyborach, czyli zjawisko tzw. płynnego wyborcy (*floating voter*). Coraz bardziej spersonalizowanego charakteru nabierają również więzi pomiędzy deputowanymi a wyborcami, w szczególności dzięki rozwojowi masowych form komunikacji politycznej (telewizja, Internet, radio), które pozwalają wykreować deputowanych jako „postacie

51 M. Granat: *op. cit.*, s. 10.
52 Zob. M. Sobolewski: *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 21.
53 Postulat różnicowania problematyki mandatu w aspekcie doktrynalnym, prawnym i teoretycznego uogólnienia praktyki funkcjonowania systemu przedstawicielskiego wysunął W. Zakrzewski: *W sprawie uściślenia prawno–politycznych konstrukcji mandatu przedstawicielskiego*, „Państwo i Prawo" 1968, z. 7, s. 40 i n.
54 G. Leibholz: *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1958. Refleksem wskazanej roli partii politycznych jest jej uwzględnianie w niektórych definicjach współczesnej demokracji lub reżimu politycznego – np. N. Bobbio przez reżim polityczny rozumie przede wszystkim „zespół proceduralnych zasad podejmowania kolektywnych decyzji w sposób, który stwarza warunki oraz ułatwia najpełniejszą możliwość uczestnictwa partii" (*The Future of Democracy: A Defence of the Rules of the Game*, New York 1987, s. 19).
55 C. Schmitt: *Teologia polityczna i inne pisma*, Kraków 2000, s. 120.
56 Tamże, s. 164.
57 Tamże, s. 121.

medialne". W następstwie posuwającego się stopnia złożoności i dyskrecjonalności podejmowania decyzji politycznych tracą na znaczeniu formułowane przez partie programy polityczne – jako wyznacznika działalności deputowanych i podstawy ich odpowiedzialności. Powierzenie mandatu następuje często bardziej na podstawie udzielanego ogólnego zaufania aniżeli wiary w realizację konkretnych, szczegółowych obietnic wynikających ze wspomnianej platformy, co sprzyja poszerzeniu niezależności reprezentanta. Bardzo wyraźny jest obecnie wpływ na działalność zgromadzeń przedstawicielskich, partii politycznych i poszczególnych reprezentantów niezależnych mediów oraz sondaży opinii publicznej. Wiele spraw jest konsultowanych z grupami interesów i organizacjami społecznymi. Wzrasta rola – obywającej się m.in. za pośrednictwem środków masowego przekazu - debaty publicznej. Rezultatem przemian jest wreszcie postępujący proces zbliżania się, identyfikacji reprezentantów i reprezentowanych.

Wskazane powyżej tendencje nadają niewątpliwie nową jakość reprezentacji politycznej. Ostrożny byłbym jednak – jak to czyni, opisując te tendencje, B. Manin – w formułowaniu twierdzenia, że obecnie mamy do czynienia z nowym jej modelem, czyli „demokracji publicznej" (*audience democracy*)[58]. Twierdzenie to zdaje się być przedwczesne ze względu na bezustannie dominującą rolę partii politycznych w procesie reprezentacji, choć przyznać trzeba, że zmieniają one metody i formy działania w ramach reprezentacji politycznej. Partie niezmiennie stanowią konstytutywny element reprezentacji politycznej i nadal to głównie ich wola wytycza działalność reprezentantów narodu wyłonionych w wyborach powszechnych. Zobowiązani są oni do uwzględniania dyrektyw partii (frakcji) politycznie i moralnie; w skrajnych sytuacjach dyrektywy te nie pozostawiają żadnego marginesu swobody. Intensywność podporządkowania wobec partii zaznacza się na konkretnym ogólnym tle politycznym i nie jest w związku z tym jednakowa w poszczególnych państwach[59]; jest ona również uwarunkowana stosunkami panującymi w danej partii. Pomimo występowania tych różnic, wola partii politycznych jest wszędzie podstawową determinantą poczynań reprezentantów. Anachronizmem jest zatem mówienie o kierowaniu się deputowanych „własnym sumieniem", o ich wolności w kreowaniu i wyrażaniu woli narodu.[60] Od dawna istnieje powszechna świadomość, że „niezależność deputowanego i pozostałe konsekwencje ustrojowe konstrukcji wolnego mandatu są tylko pewnym ideałem, najwyżej zaś hamulcem przed zbyt dale-

58 B. Manin: *op. cit.*, s. 218 i n.

59 Uzależnienie reprezentanta od woli partii jest stosunkowo niewielkie np. w USA, gdzie członkowie Kongresu są związani przede wszystkim z grupami interesów. W państwach europejskich grupy nacisku szukają dróg realizacji swoich interesów głównie wewnątrz partii.

60 Interesująca była propozycja A. Szmyta wprowadzenia do Konstytucji RP formuły nawiązującej do pierwotnego brzmienia art. 3 regulaminu Senatu RP z 23 listopada 1990 r. („Senatorowie w swej działalności kierują się własnym sumieniem i nie podlegają dyscyplinie partii, stronnictw ani klubów"), której sensem byłaby myśl, że „dyscyplina partyjna nie może zobowiązywać deputowanego do zajęcia stanowiska sprzecznego z jego sumieniem i rozumieniem dobra narodu" (*Partie polityczne a parlament*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997, s. 146).

ko posuniętym uzależnieniem posła od wyborców i partii politycznych"[61]. Zrozumiałe jest w tym kontekście – spotykane w literaturze – rozróżnianie dwóch modeli reprezentacji: pierwszy z nich (określany jako *role – model*) nawiązuje do zasad mandatu wolnego, podkreślając niezależność deputowanego, drugi natomiast (oznaczany jako model odpowiedzialności partyjnej) kładzie nacisk na kluczową rolę partii w procesie reprezentacji, a więc również w wytyczaniu działalności mandatariuszy[62].

4. Funkcja polityczno–programowa

W akcie wyborczym wyborca wyraża nie tylko preferencje personalne, ale również polityczno–programowe, bowiem istotą wyborów jest zarówno selekcja kandydatów, jak i podejmowanie decyzji w sprawach polityki państwa. Kandydaci ubiegający się o mandaty reprezentują zwykle jakiś kierunek polityczny i – odzwierciedlający ten kierunek – program. W rezultacie preferencje wyborcze znajdują odbicie nie tylko w składzie osobowym przedstawicielstwa ogólnonarodowego, ale również powinny stanowić wytyczną polityki państwa prowadzonej przez nową ekipę rządzącą. Uczestnictwo obywateli w wyborach, w których realizowana jest funkcja programowo–polityczna oraz są „rozliczani" dotychczasowi rządzący, zatem „ustanawia granice dla rządowych działań"[63]. Programy poddawane pod osąd wyborców formułowane są przez rywalizujące partie polityczne.

Dominująca rola partii w procesie reprezentacji nadzwyczaj mocno zaznacza się właśnie w czasie kampanii wyborczych, gdy toczą one walkę polityczną o sprawowanie rządów w państwie. Funkcja wyborcza jest podstawową, wręcz konstytutywną, funkcją partii politycznych, realizowaną bezustannie, jednak ze szczególną siłą uwidaczniającą się w okresie wyborów[64]. O jej fundamentalnym znaczeniu świadczy to, że formy, w jakich jest realizowana, wytyczają w ogromnej mierze treść i charakter pozostałych funkcji partii. Dokonując selekcji kandydatów, partie urzeczywistniają funkcję rekrutowania i formowania elity politycznej, zaś formu-

61 M. Sobolewski: *Reprezentacja w ustroju współczesnych demokracji burżuazyjnych*, Kraków 1962, s. 39.

62 J.J. Thomassen: *Democratie en Representatie*, [w:] *Hanboek Politicologie*, red. J.W. van Deth, Assen 1993, s. 349 i n. H.F. Pitkin dodatkowo wyróżnia model reprezentacji deskryptywnej, zakładający potrzebę reprezentowania w zgromadzeniu przedstawicielskim różnorodnych grup społecznych, co jest realne wówczas, gdy skład parlamentu odzwierciedla charakterystykę struktury społeczeństwa, a w szczególności różnice: płci, klasowe, rasowe, religijne, regionalne, narodowościowe. Zob. H.F. Pitkin: *The Concept Of Representation*, Berkeley–Los Angeles 1967, s. 63–64. Szerzej o tym modelu będzie mowa w rozdziale V pracy.

63 H. Steiner: *Political Participation as a Human Right*, „Harvard Human Rights Yearbook" 1988, s. 101–102.

64 Zgodzić się należy z następującym twierdzeniem: „Wybory leżą w sercu stosunków między partiami a demokracją. Tak samo jak nie jest możliwe wyobrazić sobie definicji demokracji przedstawicielskiej, która nie umieszcza wyborów na centralnym miejscu, tak trudno wyobrazić sobie definicję partii politycznych, nieuwydatniającej ich funkcji wyborczej". D.M. Farrell, P. Webb: *Political Parties as Compaign Organizations*, [w:] *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, red. R.J. Dalton i M. P. Wattenberg, Oxford 2002, s. 102.

łując program wyborczy i przekonując do nich – funkcję artykulacji i agregacji potrzeb oraz interesów społecznych (kształtowania opinii i postaw politycznych). Po wyborach partia, która wygrała wybory (ewentualnie koalicja partii mających większość mandatów), realizuje funkcję rządzenia; partie opozycyjne nie rezygnują jednak z oddziaływania na ośrodki władzy.

To właśnie partii deputowany zawdzięcza w ogromnej mierze otrzymanie mandatu. Wiąże się to z dominacją – a nawet faktycznym monopolem – partii politycznych w procesie desygnowania kandydatów na reprezentantów. Wprawdzie prawo wyborcze wielu państw dopuszcza możliwość uzyskiwania mandatów przez kandydatów wysuniętych przez niezorganizowane grupy wyborców, lecz ta możliwość we współczesnej praktyce politycznej ma na ogół bardzo skromny wymiar. Na drugi plan schodzi przy tym element preferencji personalnej w akcie głosowania. Wyborcy, podejmując decyzję, kierują się przeważnie nie tyle cechami indywidualnymi kandydatów, co poczuciem identyfikacji partyjnej[65] oraz stanowiskiem kandydatów wobec ważnych kwestii społeczno–politycznych (jest to tzw. głosowanie tematyczne), wyznaczanym głównie programami partyjnymi[66].

Formułowanie programów wyborczych, zapoczątkowane ogłoszeniem w 1834 r. przez Peela Manifestu Wyborczego Partii Konserwatywnej, jest współcześnie nieodłącznym elementem kampanii wyborczych do parlamentu. Uogólniając, można rzec, że program wyborczy jest „ofertą politycznego towaru adresowaną do nabywcy, czyli wyborcy"[67], która staje się wyrazem opinii obywateli głosujących na daną partię. Inaczej ujmując, w tym wypadku „partia nie tyle wyraża opinie obywateli, ile sama je tworzy, a obywatele do tak sformułowanych opinii dołączają się w akcie głosowania"[68], akceptując jej stanowisko w kwestii najważniejszych problemów politycznych, społecznych i ekonomicznych.

65 Rola tego czynnika jako wyznacznika zachowań wyborczych ulega jednak stopniowo pewnemu osłabieniu, głównie w następstwie postępującej ekspansji mass mediów w proces rywalizacji wyborczej. W świetle prowadzonych badań coraz silniej zaznacza się destabilizacja zachowań wyborczych, czego wyrazem jest tracenie na znaczeniu przy podejmowaniu decyzji w akcie głosowania przywiązania do określonej partii. Zob. np. R.J. Dalton: *The Decline of Party Identifications*, [w:] *Parties without Partisans...*, s. 19 i n.; W. Schulz: *Komunikacja polityczna. Koncepcje teoretyczne i wyniki badań empirycznych na temat mediów masowych w polityce*, Kraków 2006, s. 146 i n.

66 Do pierwszego z wymienionych – ściśle ze sobą powiązanych – czynników ogromną wagę przykłada model społeczno-psychologiczny zachowań wyborczych, zaś do drugiego model racjonalnego wyborcy. Zob. K. Korzeniowski: *Psychospołeczne uwarunkowania zachowań wyborczych*, [w:] *Psychologia polityczna*, red. K. Skarżyńska, Poznań 1999, s. 199 i n. R. Wiszniowski wskazuje, iż zjawisko personalizacji kampanii wyborczych, również do parlamentu, w pewnym stopniu jest uzależnione od systemu rządów; przybiera ono większy zasięg w systemie prezydenckim i semiprezydenckim, natomiast mniejszy w parlamentarnym (*Marketing wyborczy*, Warszawa – Wrocław 2000, s. 37). Pogląd ten zdają się potwierdzać wyniki badań przeprowadzonych w USA, które wykazały, że charakter kandydata, jego cechy osobowościowe są przedmiotem oceny wyborców co najmniej w takim samym stopniu jak jego przynależność partyjna i reprezentowana ideologia, a nawet „może nieco bardziej" – zob. J.J. Mondak, R. Huckfeldt: *The Accessibility and Utility of Candidate Character in Electoral Decision Making*, „Electoral Studies" 2006, Vol. 25, No. 1, s. 32.

67 J. Muszyński: *Leksykon marketingu wyborczego*, Wrocław 2001, s. 162.

68 M. Sobolewski: *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977, s. 325.

Osobną, bardzo kontrowersyjną, sprawą jest związanie deputowanych i – w ogóle – partii politycznych programem wyborczym w toku kadencji. Z prawnego punktu widzenia, w systemie przedstawicielskim opierającym się na zasadach mandatu wolnego o takim związaniu nie może być mowy, ponieważ wybory w nim przeprowadzane nie ustanawiają – na co zwraca uwagę M. Granat – relacji typu kontraktowego między wyborcami okręgu i ich deputowanymi[69]. Odmiennie ta sprawa ma się w płaszczyźnie politycznej, w której należałoby oczekiwać traktowania programu jako wiążącej dyrektywy postępowania. W praktyce jednak czymś zwyczajnym jest zapominanie o obietnicach wyborczych, nie mówiąc już o tym, że prezentowane w kampaniach wyborczych programy często „nie grzeszą" ostrością sformułowań i zawierają obietnice bez rzeczywistego pokrycia.

Warto wspomnieć o innych jeszcze czynnikach umniejszających rangę funkcji programowo–politycznej wyborów, o których pisze P. Braud. Jak zauważa ten uczony, „najważniejsze ustawy mają w dużej mierze swe źródło nie w programach wyborczych, lecz w działaniu służb administracyjnych, w których poczesne miejsce zajmują eksperci". Ponadto przywódcy polityczni, przejmujący kolejno władzę, nie wywodzą się z zasadniczo różnych warstw społecznych, a nowa większość parlamentarna jest ograniczona w swej działalności determinantami technicznymi, administracyjnymi i finansowymi, rzutującymi na treść projektowanych rozstrzygnięć. Do tego może dochodzić opór wobec tych rozstrzygnięć grup interesów i opozycji politycznej. Bardzo ważnym wyznacznikiem postaw wobec realizacji programów wyborczych, zawierających propozycje nowych rozwiązań, może być wreszcie wzgląd na to, że mogą one być przyczyną perturbacji społecznych i wywołanego przez nie niezadowolenia szerokiego kręgu obywateli. Korzyści spowodowane zmianami „pojawiają się zazwyczaj z pewnym opóźnieniem, podczas gdy koszty naruszenia starego porządku widoczne są natychmiast". Przekonujący jest wniosek P. Brauda: „jedynymi gruntownymi zmianami możliwymi do przeprowadzenia bez większego ryzyka politycznego są te, które wchodzą tak dalece w skład programu rozwoju społecznego, że przejmują je lub potwierdzają (po ewentualnym »okresie przyzwoitości«) przeciwnicy polityczni"[70].

Mając na uwadze powyższe ustalenia, wydawać się by zatem mogło, że znaczenie wyborów sprowadza się do wyłonienia – mających poparcie społeczne – elit politycznych kierujących państwem[71], gdyby nie możliwość rozliczenia kandydatów danej partii z realizacji wcześniejszego programu w kolejnych wyborach[72]. Stąd

69 M. Granat: *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 26.

70 P. Braud: *op. cit.*, s. 230–231.

71 Jak pisze G. Sartori, wybory „niewiele i niewyraźnie mówią o tym, jak rządzić; przede wszystkim decydują o tym, kto będzie rządzić" (*op. cit.*, s. 143).

72 Być może wyjściem jest uznanie, że „program faktycznie realizowany przez zwycięską partię nie może zanadto odbiegać od programu wyborczego, albowiem grozi to klęską wyborczą w następnych wyborach. Zależy to jed-

też zaryzykować nawet można tezę o praktycznej wyższej randze funkcji wyborów, polegającej na kontrolowaniu i egzekwowaniu odpowiedzialności dotychczasowych rządzących, nad rolą wyborów jako aktu, w którym dawane jest pełnomocnictwo do prowadzenia określonej polityki[73].

Z funkcją programowo–polityczną wyborów wiąże się również zagadnienie, czy deputowany nie powinien utracić mandatu wskutek ustania członkostwa partii (np. wydalenie z partii, zmiana przynależności partyjnej), która wystawiła jego kandydaturę w wyborach, a więc został zobligowany przez wyborców w akcie głosowania do realizacji jej programu wyborczego. Rzecz godna uwagi: mimo daleko idącego uzależnienia przedstawiciela od partii, przyjmuje się na ogół, że sytuacja taka nie pociąga za sobą utraty mandatu[74]. Nikt takiego deputowanego nie może zmusić do złożenia mandatu; jest to co najwyżej jego powinność moralna. Problem ten wzbudzał i nadal wzbudza wśród teoretyków prawa konstytucyjnego ożywioną dyskusję. Nadzwyczaj interesujący był jej przebieg w RFN. Wielu dyskutantów podkreślało, iż należy chronić wyborców i partie przed specyficzną nieuczciwością deputowanych, zmieniających orientację polityczną po wyborach i dlatego jest konieczna regulacja ustawowa, przewidująca utratę mandatu w takich sytuacjach. Sporą rzeszę zwolenników znalazł również pogląd przeciwny, opowiadający się za respektowaniem zasady mandatu wolnego[75]. Zajmowane stanowiska uzależnione były

nak od rezultatów. Brak sukcesów w rozwiązywaniu nabrzmiałych problemów społecznych i tak przyniesie pogarszanie nastrojów społecznych – bez względu na relacje między programem wyborczym a programem realizowanym. I odwrotnie. Sukcesy – nawet umiarkowane – pozwalają przejść do porządku dziennego nad obietnicami z okresu kampanii wyborczej". E. Zwierzchowski: *op. cit.*, s. 73.

73 Za przesadzone uważam jednak stanowisko G.B. Powella dotyczące tej kwestii: „Obywatele nie martwią się o wiarygodność propozycji i obietnic. Jest tylko jedna rzecz, o której muszą wiedzieć: kto był odpowiedzialny za prowadzenie polityki" (*Elections...*, s. 11).

74 W myśl czechosłowackiej ustawy o Trybunale Wyborczym z 1920 r. organ ten – na wniosek przewodniczącego izby parlamentu lub zainteresowanej partii – mógł pozbawić mandatu posła lub senatora, jeżeli „z niskich albo niehonorowych pobudek" przestał być członkiem partii, z listy której kandydował w wyborach. Utratę mandatu w następstwie relegacji z partii (frakcji), wystąpienia z niej lub działania niezgodnego z jej programem i dyrektywami przewidywało później prawo w nielicznych państwach, zwykle o niedemokratycznym reżimie politycznym. W końcu lat siedemdziesiątych taka możliwość istniała m.in. w Tunezji, Kamerunie, Zambii i Bangladeszu (J. Filip: *K pojetí buržoazního poslaneckého mandátu*, „Právny Obzor" 1979, nr 2, s. 118). Utrata mandatu z tych przyczyn była dopuszczalna również w NRD. W państwie tym prawnie usankcjonowano odpowiedzialność reprezentantów przed partiami i organizacjami społecznymi, realizowaną poprzez mechanizm odpowiedzialności przed organem przedstawicielskim. Ustanowiono dwie procedury: „odwołania" oraz „unieważnienia mandatu" (*Aufhebung*) przez zgromadzenie przedstawicielskie – wszczynane na wniosek wspomnianych struktur społecznego zorganizowania. Zob. W. Sternkopf: *Der Abgeordnete der örtlichen Volksvertretung*, Berlin 1974, s. 94 i n.; *Staatsrecht der DDR*, red. G. Egler, K.F. Gruel i in., Berlin 1978, s. 315–316; E. Poppe: *Der sozialistische Abgeordnete und sein Arbeitsstil*, Berlin 1961, s. 123. Możliwość odwoływania deputowanych przez partie polityczne wprowadziła ustawa konstytucyjna o odwoływaniu i wyborze nowych deputowanych, uchwalona w Czecho-Słowacji w dniu 23 stycznia 1990 r. Obecnie utratę mandatów przez deputowanych, którzy „wstępują do innej partii politycznej niż ta, z której listy zostali wybrani", przewiduje konstytucja Portugalii z 1976 r. (art. 160 ust. 1). W tym kierunku szła też propozycja zawarta w art. 27 ust. 2 prezydenckiego projektu Konstytucji RP: „Trybunał Konstytucyjny, na wniosek kierownictwa danego klubu, może orzec pozbawienie mandatu posła lub senatora, jeżeli zmienił on w czasie kadencji przynależność klubową, czym sprzeniewierzył się woli wyborców" (art. 27 ust. 2) – tekst [w:] *Projekty konstytucji 1993–1997*, cz. I, red. R. Chruściak, Warszawa 1997, s. 48.

75 Argumentację zwolenników obu koncepcji przytoczyli oraz skomentowali D. Prodanović: *Imperativni i slobodni mandat članova predstavničkih tela*, Sarajewo 1979, s. 59 i n.; B. Zawadzka: *Model przedstawicielstwa socjalistycznego*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk, s. 59 i n. Zob. też H. Säcker: *Mandatsverlust bei Frak-*

głównie od tego, któremu artykułowi Ustawy Zasadniczej z 1949 r. daje się pierwszeństwo: czy art. 21, w myśl którego „partie współdziałają w kształtowaniu woli politycznej narodu", czy art. 38 stwierdzającemu, iż deputowani są „przedstawicielami całego narodu, nie są związani zleceniami i instrukcjami i podlegają wyłącznie swemu sumieniu". Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach jednoznacznie opowiedział się przeciw traktowaniu utraty członkostwa partii jako przesłanki wygaśnięcia mandatu. A zatem, w omawianej sytuacji zasadzie mandatu wolnego, wykluczającej korzystanie przez partie polityczne z ochrony prawnej swoich interesów politycznych w procesie reprezentacji[76], przyznano przewagę nad podległością deputowanego partii, co stanowi swoisty wyjątek od praktyki mandatu „partyjnego"[77], niekorelujący z funkcją programowo–polityczną wyborów.

5. Kontrolowanie i egzekwowanie odpowiedzialności deputowanych

Jednym z kluczowych wyznaczników demokracji politycznej jest zasada alternacji władzy, zakładająca zmienność jej piastunów. Już J. Locke dowodził, że władza polityczna może być uważana za legalną tylko wówczas, gdy oparta jest na prawie ludzi do cofnięcia swej zgody; myśl ta stała się podstawowym założeniem nowoczesnej myśli politycznej[78]. W państwie współczesnym jej realizacja odbywa się w wyborach parlamentarnych, w których społeczeństwo potwierdza swą legitymację dla dotychczasowej większości rządzącej lub odmawia jej – wybierając nową większość. Stanowi to wyraz – co podkreśla R. Gastil – wolności jednostek, która „wymaga, żeby ludzie mieli sprawdzone prawo do zmiany swego rządu w drodze politycznie równego głosowania, a także byli wolni w organizowaniu się i prowadzeniu agitacji w celu dokonania tej zmiany"[79]. A zatem, cechą demokratycznej kampanii wyborczej jest weryfikacja działalności ekipy kierującej dotąd polityką państwa i w razie negatywnej oceny – możliwość odsunięcia jej od rządzenia, „ze-

tionswechsel?, „Deutsches Verwaltungsblatt" 1970, nr 15; M. Kriele: *Mandatsverlust bei Parteiwechsel*, „Zeitschrift für Rechtspolitik" 1971, nr 5.

76 Por. M. Granat: *Od klasycznego przedstawicielstwa...*, s. 128.

77 Taką ocenę w odniesieniu do członka Bundestagu sformułował L. Janicki: *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*, Poznań 1975, s. 169. Znaczenie tego wyjątku nieco osłabia (i jest wyrazem niekonsekwentnego podejścia do statusu reprezentanta) zasada utraty mandatu w razie uznania działalności partii, do której należy deputowany, za sprzeczną z konstytucją. Zasadę tę wprowadzono do federalnej ustawy wyborczej w następstwie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego delegalizujących w latach pięćdziesiątych Socjalistyczną Partię Rzeszy i Komunistyczną Partię Niemiec, wraz z którymi to orzeczeniami zostało stwierdzone wygaśnięcie mandatów deputowanych z wymienionych partii. Podobne rozwiązanie przyjęła w 1933 r. czechosłowacka ustawa o wstrzymywaniu działalności i rozwiązywaniu partii politycznych – zob. J. Houser: *Volební soustava předmnichovské republiky*, „Právnik" 1971, nr 10, s. 788.

78 Por. B. Hindess: *Filozofowie władzy. Od Hobbesa do Foucaulta*, Warszawa–Wrocław 1999, s. 78.

79 Cyt. za Y. Beigbeder: *op. cit.*, s. 20.

pchnięcia" do roli opozycji politycznej[80]. Kampania ta tworzy również warunki do dokonania indywidualnego rozliczenia poszczególnych deputowanych z realizacji funkcji przedstawicielskiej; sankcją negatywnej oceny jest niepowierzenie mandatu na następną kadencję. Innymi słowy, jak to lapidarnie ujął G.B. Powell, w wyborach obywatele „nagradzają lub karzą osoby sprawujące urzędy"[81]. Sprawiać to powinno, że reprezentanci, mając w świadomości rolę wyborów jako instrumentu ludowej kontroli, będą tak postępować, aby nie zaprzepaścić szansy na reelekcję[82]. Mając to wszystko na uwadze, za trafne uznać należy spostrzeżenie, że zadaniem wyborów jest zapewnienie, by elity pozostawały wrażliwe na potrzeby narodu i były przed nim odpowiedzialne[83].

Takie znaczenie wyborów nad wyraz mocno jest akcentowane przez teoretyków łączących istotę reprezentacji politycznej przede wszystkim z jednym z fundamentalnych wymogów demokracji: odpowiedzialności rządzących wobec rządzonych. W myśl głoszonej przez nich koncepcji, tylko wybory, w trakcie których wyborcy mają możność egzekwowania odpowiedzialności, sprawujących wobec nich władzę – reprezentantów, gwarantują spełnienie wspomnianego wymogu; w rezultacie reprezentacja polityczna jest w istocie rzeczy reprezentacją wyborczą odpowiedzialną[84].

Będący zwolennikiem takiego sposobu widzenia roli wyborów, G. Sartori, pisze m.in.: „Stojąc twardo na ziemi [...] musimy uznać, że wyłonienie w drodze wyborów przedstawicieli nie pozwala twierdzić, że to my stanowimy prawa za ich pośrednictwem. Nie jesteśmy również wolni, gdy rzeczywiście pragnęliśmy praw ustanowionych przez naszych przedstawicieli; jesteśmy wolni, bo kontrolujemy i ograniczamy ich władzę stanowienia prawa"[85]. G.B. Powell formułuje taką oto myśl: „Niewiele przeciwieństw między dyktaturą i demokracją jest bardziej ostrych niż ta jedna: w demokracji obywatele mogą głosować za pozbawieniem przywódców urzędu. Obywatelska zdolność pozbywania się łajdaków (*the rascals*) wydaje się być fundamentalna dla współczesnej demokracji przedstawicielskiej, ponieważ jest ostateczną gwarancją więzi między obywatelami i działaczami politycznymi. Umożliwia ona obywatelom egzekwowanie odpowiedzialności polityków za ich do-

80 Rzecz jasna, taka kontrola nie zachodzi w państwach dyktatorskich, w których proces wyborczy – co celnie skomentował były prezydent Ugandy M. Obote – służy raczej kontroli rządzonych przez sprawujących władzę – cyt. za M. Golder: *op. cit.* s. 106.

81 G.B. Powell: *Elections...*, s. 5.

82 Por. H.B. Mayo: *An Introduction to Democratic Theory*, New York 1960, s. 73.

83 R.J. Dalton: *Citizens Politics in Western Democracies. Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany and France*, Chatham 1988, s. 205.

84 Zob. np. K.A. Bollen: *Political Rights and Political Liberties in Nations: An Evaluation of Human Rights Measures, 1950 to 1984*, [w:] *Human Rights and Statistics:Getting the Record Straight*, red. T.B. Jabine i R.P. Claude, Philadelphia 1992, s. 188 i n.; N. Schofield, I. Sened: *Multiparty Democracy. Elections and Legislative Politics*, Cambridge 2006, s. 6; M. Stiefel, M. Wolfe: *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development*, London 1994, s. 6.

85 G. Sartori: *op. cit.*, s. 394.

konania"[86]. W. Riker, dowodząc, iż znaczenie wyborów sprowadza się do możliwości usuwania przez społeczeństwo osób sprawujących władzę, spostrzega: „Istotą liberalnej interpretacji głosowania jest pogląd, że wybory pozwalają odrzucać kandydatów lub osoby urzędowe, które zrażają tak wielu wyborców, iż nie są w stanie wygrać wyborów"[87]. P.C. Schmitter i T.L. Karl natomiast „współczesny reżim demokratyczny" definiują jako „system rządów, w którym rządzący są odpowiedzialni za swoją działalność publiczną przed obywatelami, oddziaływującymi na nich pośrednio dzięki rywalizacji i współpracy wybranych przez siebie reprezentantów"[88]. W świetle przytoczonych poglądów kreacja grupy rządzących oraz egzekwowana w wyborach ich odpowiedzialność jawią się jako bardzo istotna treść idei suwerenności narodu[89].

W klasycznej teorii reprezentacji odpowiedzialność, nazwijmy ją wyborczą, nabiera szczególnie dużego znaczenia, gdyż jest jedyną formą odpowiedzialności przedstawicieli przed wyborcami, jaką dopuszcza konstrukcja mandatu wolnego. Argumentem przemawiającym za zbędnością odpowiedzialności deputowanych w toku kadencji stała się opinia, iż „skierowałaby się ona najczęściej przeciw interesom publicznym, przeciw istotnym interesom mocodawców, bo paraliżowałaby obawą działalność przedstawicieli, która, aby być pożyteczną, musi być swobodną; gwałciłaby przy tym albo przerywała ciągły wątek działalności instytucji reprezentacyjnych"[90]. Refleksem takiego spojrzenia jest na ogół jej odrzucanie również przez aktualnie obowiązujące konstytucje państw demokratycznych, głoszące – o czym była już mowa – niezwiązanie deputowanego instrukcjami i innymi dyrektywami wyborców, zakaz mandatu imperatywnego, jak również zasadę reprezentowania przez przedstawiciela całego narodu.

Warto na marginesie zauważyć, iż korzystniejsze warunki do kontrolowania reprezentantów oraz ponoszenia przez nich odpowiedzialności w wyborach stwarzają większościowe systemy wyborcze aniżeli systemy wyborcze proporcjonalne. Wybory większościowe odbywają się zazwyczaj w okręgach jednomandatowych, co jest czynnikiem bardziej sprzyjającym klarowności wspomnianej kontroli i odpowiedzialności.

W kilku państwach istnieją – specyficzne dla systemu mandatu imperatywnego – prawne możliwości pozbawienia przez wyborców pełnomocnictwa przed

86 G.B. Powell: *Elections...*, s. 47.

87 W. Riker: *Liberalism Against Populism*, San Francisco 1982, s. 242.

88 C.P. Schmitter, T.L. Karl: *What Democracy is ... And is Not*, „Journal of Democracy" 1991, Vol. 2, No. 3, s. 76.

89 Na początku lat trzydziestych ubiegłego wieku E. Kaufmann wprowadził do nauki pojęcia: „aprobacja" i „reprobacja". M. Sobolewski opisał te pojęcia następująco: „Grupa rządząca musi się legitymować mandatem uzyskanym w demokratycznych wyborach powszechnych, musi być aprobowana. Wybory są więc zarówno aktem kreacji elity, jak i legitymacją jej władzy. Kolejne wybory są także oceną rządów określonej grupy, uznaniem, aprobacją wyrażoną dla jednej grupy oraz odmową uznania, reprobacją wyrażoną innym grupom. Są sankcją odpowiedzialności grupy rządzącej przed rządzonymi (*Reprezentacja...*, s. 47).

90 A. Esmein: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 345.

upływem kadencji. Wymieńmy takie instytucje, jak *Aberrufungsrecht* w kilku szwajcarskich zgromadzeniach kantonalnych, *recall* w niektórych stanach i miastach USA, czy też zapisaną w konstytucji japońskiej z 1946 r. odwoławalność członków zgromadzeń terenowych. Nie stanowią one jednakże jakiejś reguły; są raczej wyjątkiem od ogólnie obowiązującej formuły mandatu wolnego. Tam zaś, gdzie tego rodzaju instytucje przyjęto, zwykle nie dotyczą one członków parlamentu. Oprócz tego są rzadko wykorzystywane[91] lub całkowicie martwe[92], a w przypadku Szwajcarii zasada odwoławalności odnosi się wyłacznie do całych składów zgromadzeń kantonalnych, a nie pojedynczych mandatariuszy.

Odwoławalność przez wyborców całych ciał przedstawicielskich jest obecnie znana również polskiemu porządkowi prawnemu, lecz jedynie na szczeblu lokalnym – w odniesieniu do organów uchwałodawczych samorządu lokalnego, czyli sejmików województw, rad powiatów i rad gmin. Nie odmawiając tej instytucji demokratycznego charakteru i nie podważając jej zasadności, gdyż – jak się wydaje – można mówić o kolektywnym stosunku przedstawicielstwa między organem przedstawicielskim a całą ludnością przezeń reprezentowaną, trudno jednak oprzeć się konstatacji, iż jest ona raczej specyficzna – co wykazuje dowodnie historia – dla „gorących" czasów rewolucyjnych i wiążącej się z nimi ostrej walki o zdobycie władzy politycznej w państwie[93].

Podobny – rewolucyjny – rodowód miała również, tak jak i ogólna koncepcja mandatu imperatywnego, zasada odwoławalności przez wyborców poszczególnych deputowanych. Postulat wprowadzenia takiej koncepcji reprezentacji, zakładającej nadrzędność wyborców nad swoimi mandatariuszami, był wprawdzie głoszony przez część ideologów rewolucji francuskiej, ale nie doczekał się on realizacji; konstytucja jakobińska z 1793 r. – sankcjonująca ten mandat – nigdy nie weszła w życie[94]. Próby przeforsowania mandatu imperatywnego podejmowane w XIX

91 O stosowaniu recall zob. K. Zwierzchowski: *Instytucja odwołania (recall) w stanach USA*, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróz i S. Bożyk, Białystok 2006, s. 292–295.

92 Do 1997 r. obowiązywał w Liechtensteinie przepis konstytucyjny przyznający wyborcom prawo odwołania członka parlamentu (Landtagu) na wniosek frakcji politycznej. Przepis ten jednak nie miał zastosowania również z przyczyn prawnych, gdyż nigdy nie zdecydowano się na szczegółowe określenie trybu odwoławczego. M. Śmigasiewicz: *System polityczny Księstwa Liechtenstein*, Warszawa 1999, s. 81.

93 Była ona m.in. wykorzystywana jako instrument walki politycznej przed uchwaleniem konstytucji Związku Radzieckiego z 1936 r. Zob. np. S.S. Nowikowa: *Prawo otzywa dieputata w Sowietskom gosudarstwie (1917–1936 gg.)*, „Probliemy Gosudarstwa i Prawa na Sowriemiennom Etapie" 1970, t. I, s. 36; E.A. Tichonowa: *Prawo otzywa dieputata*, Moskwa 1961, s. 14 i 22.

94 O niezwykłej wadze przykładanej przez jakobinów do zasady odwoławalności mandatariuszy świadczy choćby przemówienie Robespierre'a wygłoszone podczas debaty w Konwencie nad projektem konstytucji jakobińskiej: „Naród, którego pełnomocnicy nie są obowiązani nikomu zdawać sprawy ze swoich czynów, nie ma konstytucji. [...] Chcę, aby wszyscy urzędnicy publiczni, mianowani przez lud, mogli być przezeń odwoływani według prawideł, które w przyszłości będą ustanowione i to wyłącznie na zasadzie przysługującego ludowi prawa odwoływania swych mandatariuszy, prawa, które nie może mu być odebrane". Równie gorąco opowiadał się za zasadą odpowiedzialności deputowanych Hérault-Séchelles: „Urzędnicy publiczni są odpowiedzialni, a pełnomocnicy ludu nie są jeszcze odpowiedzialni. Żaden protest, żaden wyrok sądowy nie może dosięgnąć przedstawiciela, jak gdyby on mógł różnić się od innych czymś innym, jak tylko obowiązkami i ściślejszym spłaceniem długu wobec ojczyzny. Rumienić

wieku, ze szczególną siłą we Francji[95], nie przyniosły rezultatu. Z całą ostrością pojawił się w praktyce politycznej tamtej epoki właściwie tylko w okresie rewolucyjnym – w Komunie Paryskiej, w której przedstawiciele mieli być „niczym innym jak tłumaczami myśli wyborców i ich interesów"[96]; zastosowanie znalazła wówczas również zasada odwoławalności[97]. Praktyka odwoławalności przedstawicieli odżyła w czasie rewolucji rosyjskiej 1905 r. w radach delegatów robotniczych, a przede wszystkim w okresie rewolucji 1917 r., gdy instytucja ta była jako instrument bieżącej walki politycznej, wykorzystywanym przez bolszewików w celu usuwania z rad mieńszewików i eserowców. Ponownie odwoływanie delegatów w ZSRR nasiliło się na początku lat trzydziestych, co było efektem kierowanej odgórnie wielkiej ofensywy politycznej, nakierowanej na zmianę składu społecznego rad. Przyczyny tych odwołań były prawie zawsze te same – „wykrzywienie linii klasowej" lub „kułactwo", mówiąc wprost: były one – jak to trafnie określił A. Gwiżdż – czymś w rodzaju wielkiej „czystki"[98].

Z czasem zasadę odpowiedzialności deputowanych przed wyborcami zadeklarowały kolejno konstytucje wszystkich państw komunistycznych, w tym PRL z 1952 r. W doktrynie prawa konstytucyjnego tych państw, odwołując się zazwyczaj do wypowiedzi W.I. Lenina[99], nadzwyczaj mocno eksponowano związek odwoławalności reprezentantów z treścią zwierzchnictwa oznaczonego klasowo suwerena – ludu pracującego oraz pojęciem i istotą demokracji. Ogromne znaczenie przypisywane tej instytucji nie przystawało jednak do praktyki politycznej, w której – tak jak w Polsce – była całkowicie martwa[100], a jeżeli już stosowana, to w znikomym stopniu – z myślą o zachowaniu pozorów demokratyzmu systemu przedstawicielskiego, rzekomej nadrzędności obywateli nad swoimi mandatariuszami[101].

się by wypadało mówiąc o przedstawicielu, że nie może być karany, więc nazwano go nietykalnym. Tak starożytni nadawali cezarowi charakter osoby świętej, aby ulegalizować jego władzę". Cyt. za A. Esmein: *op. cit.*, s. 348.

95 Zob. I. Grajewska: *Zagadnienie odpowiedzialności deputowanego wobec wyborców we Francji*, „Państwo i Prawo" 1956, z. 11; tejże autorki: *Walka o demokratyzację przedstawicielstwa w zaraniu III Republiki Francuskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego" 1964, seria I, z. 35.

96 I. Grajewska: *Komuna Paryska 1871 r. jako prototyp państwa socjalistycznego*, „Państwo i Prawo" 1971, z. 2, s. 247. Zob. też J. Stembrowicz: *Rządy Komuny Paryskiej z 1871 r. a państwo socjalistyczne*, „Studia Prawnicze" 1971, z. 31, s. 39.

97 Zob. I. *Grajewska: Komuna Paryska 1871 r. Problematyka władzy rewolucyjnej*, Warszawa 1976, s. 273–277.

98 A. Gwiżdż: *O trybie odwołania deputowanych Rady Najwyższej ZSRR*, „Państwo i Prawo" 1960, nr 2, s. 255.

99 „Wszelka instytucja obieralna lub zgromadzenie przedstawicielskie – pisał W.I. Lenin – może być uważane za prawdziwie demokratyczne i rzeczywiście reprezentujące wolę ludu tylko pod warunkiem uznania i stosowania prawa odwoływania przez wyborców swoich delegatów". Przestrzegał: „wszelkie wyrzekanie się [...] wprowadzenia w życie prawa odwoływania, wszelka zwłoka w realizowaniu go, wszelkie ograniczanie byłoby zdradą demokratyzmu i całkowitym wyrzeczeniem się podstawowych zasad rozpoczętej w Rosji rewolucji socjalistycznej". Zgodnie z twierdzeniem W.I. Lenina odwoławalność miała być jednym ze środków umacniania i rozwoju państwa radzieckiego, warunkiem „rzeczywistej demokracji" (*Dzieła*, t. 26, Warszawa 1953, s. 336).

100 Można było rzec za J. Stembrowiczem, iż „długotrwała praktyka mandatu nieodwoływalnego stworzyła określoną tradycję tego mandatu w Polsce Ludowej, która weszła też do rzeczywistej konstytucji", J. Stembrowicz: *Konstytucja a ustrój państwowy i społeczny*, „Państwo i Prawo" 1971, z. 8–9, s. 240.

101 O instytucji odwoławalności przedstawicieli zob. szerzej w moim opracowaniu: *Geneza i ewolucja instytucji odwoławalności reprezentantów przez wyborców*, [w:] *Wielokulturowość polskiego pogranicza. Ludzie – idee – prawo*, red. A. Lityński i P. Fiedorczyk, Białystok 2003.

6. Aktywizowanie społeczeństwa

Aktywizacja społeczeństwa jest jednym z podstawowych zadań kampanii wyborczych w państwach demokratycznych, a zarazem czynnikiem warunkującym należytą, zgodną z założeniami doktrynalnymi i prawnymi, realizację pozostałych funkcji wyborów: przybliża urzeczywistnienie idei suwerenności narodu, wzmacnia reprezentatywność składów organów przedstawicielskich i ich legitymizację, urealnia polityczno–programowy charakter wyborów.

Naczelną wartością demokracji jest podmiotowość polityczna obywateli, która – o czym była już mowa – najpełniej, najbardziej powszechnie ujawniać się może w procesie kreacji ciał przedstawicielskich; co więcej – dla zdecydowanej większości ludzi jest to nawet jedyna forma włączania się w życie polityczne państwa. Wyrażająca się w bierności obojętność wyborców wobec tego, kto i jak będzie prowadzić w ich imieniu i dla ich dobra politykę, stanowi zagrożenie dla całego systemu rządów demokratycznych, których kluczową normą jest aktywność obywateli, ich autentyczne – a nie rytualne i symboliczne, jak w społeczeństwach totalitarnych i autorytarnych – uczestnictwo w sprawach publicznych. Bez wątpienia „społeczeństwa demokratyczne mogą istnieć przy różnych poziomach partycypacji"[102], a na jego obniżenie mogą wpływać czynniki pozytywne (np. stabilność danego systemu politycznego lub ograniczony zasięg konfliktów społecznych), niemniej, występowanie braku szerszego społecznego zainteresowania wyborami, odzwierciedlany niską frekwencją wyborczą, musi zawsze budzić niepokój z punktu widzenia ogólnej teorii demokracji i stopnia jej realizacji[103]. Oprócz tego może być także symptomem powstania głębokiego kryzysu w państwie[104].

Udział w głosowaniu stanowi najbardziej widoczny, a w dodatku dający się skwantyfikować, wskaźnik zaangażowania społecznego w sferę polityki. Wybory tworzą doskonałą sposobność do zapoznania obywateli z problemami państwa, ukazania możliwych sposobów ich rozwiązywania, przede wszystkim jednak – do wciągania społeczeństwa do publicznej debaty nad tymi problemami, a przynajmniej do zastanowienia się nad nimi. Wybory tym samym powinny pełnić rolę upowszechniania edukacji politycznej. Oprócz tego: „Wybory stwarzają okazję młodym przywódcom, z nowymi wartościami i perspektywami, włączenia się do polityki. Mogą one również otwierać drogę dla uczestnictwa grup społecznych, które tradycyjnie miały mniejszy dostęp do polityki i rządzenia, takich jak: kobiety, mniejszości, ludzie ubodzy, a także tym, którzy są społecznie pokrzywdzeni"[105]. Śmiało możemy powiedzieć, że wybory pełnią doniosłą rolę w zachęcaniu obywateli do brania odpowiedzialności za sprawowane w danym państwie rządy i – w ogóle – za sprawy publiczne[106].

Badania wykazują istnienie w społeczeństwach o ugruntowanych tradycjach demokratycznych powszechnej normy udziału w wyborach[107], a mimo to nie uczestniczy w nich zwykle od kilkunastu do około trzydziestu kilku procent wyborców, przy czym w znacznej liczbie państw zaznacza się w ostatnich latach tendencja wzrostowa tego wskaźnika. Bardzo symptomatyczna jest stale znacznie obniżająca się frekwencja wyborcza w państwach postkomunistycznych[108]. Niepokoić musi fakt nadzwyczaj wysokiej absencji wyborczej w naszym państwie. Przeciętna frekwencja w wyborach parlamentarnych wynosiła od 1991 r. do 2001 r. tylko 47,4%, co sytuowało Polskę, wraz z Szwajcarią – 43,9%[109], bezapelacyjnie na samym końcu zestawienia frekwencji wyborczej od 1990 r., obejmującego wszystkie państwa europejskie (jedno miejsce wyżej w tej „klasyfikacji" zajmowała Rosja – 60,3%)[110]. Po wyborach w 2005 r. (udział w wyborach do Sejmu udział wzięło 40,57% uprawnionych do głosowania) liczba ta uległa dalszemu obniżeniu.

Zagadnienie motywacji uczestnictwa w wyborach lub bierności wyborczej było przedmiotem wielu analiz naukowych. Przedstawiane w nich typologie czynników wpływających na postawy obywateli wobec wyborów, jak i wyprowadzane z nich wnioski, wykazują dość znaczne zróżnicowanie. Nie podejmując próby głębszej prezentacji tego zagadnienia, ograniczmy się do wymienienia podstawowych wy-

102 S.A. Lipset: *op. cit.*, s. 231.

103 Obawy takie, spowodowane obniżającą się w Wielkiej Brytanii frekwencją wyborczą, zostały tak oto wyrażone przez Electoral Reform Society: „Demokracja, w której społeczeństwo jest bierne, znajduje się w opałach. Spadek frekwencji wyborczej jest zmartwieniem nas wszystkich, ponieważ zdajemy sobie sprawę, że głosowanie jest najbardziej podstawowym aktem demokratycznej partycypacji; ludzie, którzy nie głosują, są skłonni nie uczestniczyć w innych formach obywatelskiej aktywności". *Election in the 21st Century: From Paper Ballot to E-voting. Report of the Independent Commission on Alternative Voting Methods, Electoral Reform Society,* London 2002, s. 5.

104 S.M. Lipset zwraca uwagę na to, że „społeczeństwo, w którym duży odsetek ludności znajduje się poza areną polityczną, jest potencjalnie bardziej wybuchowe niż społeczeństwo, w którym większość obywateli regularnie uczestniczy w działaniach, dających im pewne poczucie partycypacji w decyzjach mających wpływ na ich życie". (op. cit., s. 191). P. Braud z faktu niebrania udziału w wyborach znacznej części osób (istnienia „grupy obojętnych/uczestników"), wyprowadza wniosek, że „głosowanie powszechne zapewnia, poprzez swych poszczególnych wyborców, wyższość milczącej większości nad aktywnymi mniejszościami... w miejsce nieistniejącego wyrazu woli ogólnej" (*op. cit.*, s. 24–25).

105 E.C. Bjornlund: *op. cit.*, s. 34.

106 Zob. R.S. Katz: *op. cit.*, s. 105.

107 Zob. K. Skarżyńska: *Aktywność i bierność wyborcza,* [w:] *Psychologia społeczna,* red. K. Skarżyńska, Poznań 1999, s. 40.

108 Zob. np. S. Birch: *Electoral Systems and Political Transformation in Post–Communist Europe,* Basingstoke 2003, s. 55 i n.

109 Niekorzystny wpływ na aktywność wyborców może wywierać częste przeprowadzanie wyborów, czy ewentualnie jeszcze głosowań referendalnych, a więc tam, gdzie występuje pewne zmęczenie i przesyt demokracją. Przykładem tego jest właśnie Szwajcaria, w którym to państwie wyborcy rocznie udają się do urn nawet 6–7 razy.

110 A. Siaroff, J.W.A. Merer: *Parliamentary Election Turnout in Europe since 1990,* „Political Studies" 2002, Vol. 50, No. 5, s. 918.

znaczników wskazanych postaw. W najszerszym planie wyznaczane są one sytuacją społeczno–polityczną i ekonomiczną państwa, jego reżimem politycznym, kulturą polityczną społeczeństwa, zasięgiem alienacji politycznej, specyfiką sytuacji przedwyborczej na scenie politycznej, czynnikami historycznymi; nie bez znaczenia są też prawne warunki uczestnictwa w wyborach. W wymiarze jednostkowym na aktywność lub bierność wyborców wpływają zwłaszcza ich cechy społeczne (np. wykształcenie, wiek, płeć, przynależność do określonej grupy zawodowej, wysokość dochodów, przynależność do grupy nieformalnej), nieobojętność polityczna lub „ucieczka od polityki", poglądy polityczne (w tym identyfikacja z pewną partią polityczną), zasób i percepcja informacji niezbędnych do podjęcia świadomej decyzji wyborczej, indywidualna ocena sytuacji politycznej i ekonomicznej w państwie, ocena przebiegu kampanii wyborczej, konformizm lub jego brak, osobiste dążenia jednostki i oczekiwane przez nią korzyści z aktu wyborczego, ocena zgłoszonych kandydatów, ilość wolnego czasu. Nierzadko wyborca podejmuje decyzję o udziale w głosowaniu w następstwie namowy lub nacisku, np. rodziny czy określonej grupy społecznej, do której przynależy. Ulec też może perswazjom przywódców politycznych, ugrupowań politycznych albo autorytetów spoza sceny politycznej, nakłaniających do głosowania. Badania porównawcze dowodzą, że najbardziej nieaktywne w wyborach są osoby posiadające niskie wykształcenie, młode, pochodzące z najbiedniejszych warstw społecznych, bezrobotne, zmieniające często miejsce zamieszkania, niezaradne życiowo, społecznie izolowane, nowi imigranci[111].

W niektórych państwach – o czym będzie mowa w rozdziale VIII – w ogóle nie pozostawia się wyborcy swobody w podjęciu decyzji co do uczestnictwa w wyborach: w celu podniesienia frekwencji wyborczej stosowany jest polityczny lub prawny przymus głosowania.

111 Zob. bogatą literaturę powoływaną przez L. Hill: *On the Reasonableness of Compelling Citizens to „Vote": the Australian Case*, „Political Studies" 2002, Vol. 50, No. 1, s. 84–86.

Rozdział II

ZASADA WOLNYCH WYBORÓW W AKTACH PRAWNYCH I DOKUMENTACH POLITYCZNYCH

1. Wolność wyborów w dokumentach międzynarodowych

Wymóg demokratycznego legitymizmu rządów i partycypacji politycznej społeczeństwa, a tym samym respektowania podstawowych reguł demokracji, jest ustanowiony w aktach prawa międzynarodowego przede wszystkim w kontekście praw człowieka. Jednym z nich jest prawo do wolnych wyborów.

Ujęcie tego wymogu w prawie międzynarodowym przeszło znamienną ewolucję. Jak zauważa J. Symonides, „mógł on być przyjęty w okresie zimnej wojny, w warunkach konfrontacji ideologicznej, tylko w dość ogólnych sformułowaniach umożliwiających rozbieżne interpretacje"[1], czego odzwierciedleniem były postanowienia dokumentów Organizacji Narodów Zjednoczonych, jak również w wielu dokumentów regionalnych. Tzw. trzecia fala demokratyzacji w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, będąca m.in. następstwem rozpadu systemu komunistycznego, stworzyła korzystne warunki do podjęcia działań mających na celu nadanie mu większej precyzji i skuteczności, w tym również standardom wyborów demokratycznych[2].

Obecnie „prawo do demokracji" („prawo do rządów demokratycznych") jest uznawane za element ogólnie rozumianego prawa międzynarodowego[3] i rozwijającego się międzynarodowego prawa demokracji[4], który jest wspierany różnorodnymi instrumentami i mechanizmami promocji oraz ochrony demokracji. Wprawdzie w świetle aktów międzynarodowych „rządy demokratyczne" oznaczają więcej niż tylko przeprowadzanie wolnych i uczciwych wyborów, a mianowicie ogólną aktywną partycypację polityczną społeczeństwa w procesach decyzyjnych, niemniej są

1 J. Symonides: *Ocena demokratyczności systemu politycznego państw w prawie międzynarodowym i praktyce międzynarodowej*, [w:] *Demokracja w stosunkach międzynarodowych*, red. E.Haliżak i D.Popławski, Warszawa 1997, 26.

2 Zob. np. T. Franck: *The Emerging Right to Democratic Governance*, „American Journal of International Law" 1992, Vol. 86, No. 1, s. 46 i n.; J. Donnelly: *Human Rights, Democracy and Development*, „Human Rights Quarterly" 1999, Vol. 21, No. 3, s. 608 i n.

3 Zob. np. A.M. Slaughter: *International Law in a World of Liberal States*, „European Journal of International Law" 1995, Vol. 6, No. 4, s. 503.

4 Zob. R. Burchill: *The Developing International Law of Democracy*, "Modern Law Review" 2001, Vol. 64, No. 1, s. 123.

one tych rządów kluczowym ogniwem i jednocześnie taką też ich gwarancją[5]. Celne jest spostrzeżenie G.H. Foxa: „aktorzy sceny międzynarodowej rozumieją wybory jako zasadniczą instytucję, przez którą inne »demokratyczne« cele są osiągane. W świecie wielce zróżnicowanych państw osiągnięcie konsensu nawet w takim minimalnym pojmowaniu demokracji powinno być uznane za nadzwyczajne wydarzenie"[6]. Analiza dokumentów międzynarodowych (zarówno o zasięgu ogólnoświatowym, jak i regionalnym) dowodzi też, iż konsens ten obejmuje podstawowe reguły realizacji ogólnej idei wyborów wolnych i uczciwych. Powinny to być wybory cykliczne, odbywające się w oparciu zasadę powszechności i równości, tajnego głosowania, a ponadto takie, w których nie dyskryminuje się jakichkolwiek grup wyborców, czy też pewnych kandydatów lub partii[7].

Nadzwyczaj doniosła rola w urzeczywistnieniu wspomnianej idei przypada „międzynarodowemu przedstawicielowi w dziedzinie demokracji"[8] – Organizacji Narodów Zjednoczonych. Warto jednak przypomnieć, że Karta Narodów Zjednoczonych z 26 czerwca 1945 r. w ogóle nie posługuje się terminem „demokracja" lub określeniami bliskoznacznymi, co niewątpliwie przyjąć trzeba za znak czasów, w których była przyjęta. Bez wątpienia, sprawą najważniejszą było wówczas ustanowienie systemu bezpieczeństwa zbiorowego i pokojowego współistnienia państw. Należy mieć też na względzie fakt zablokowania propozycji wprowadzenia do Karty wspomnianych terminów przez Związek Radziecki[9]. Co jest jednak istotne: w wielu interpretacjach jej treści, a w szczególności użytego przez nią sformułowania „My, Ludy Narodów Zjednoczonych" oraz przyjętej zasady „samostanowienia ludów" (w aspekcie wewnątrzpaństwowym), wskazywano, że opiera się o wizję demokratycznych ustrojów politycznych, której refleksem jest uznanie zasady swobody wyrażania woli społecznej, a więc i wolnych wyborów[10].

Tego rodzaju zabiegi interpretacyjne nie były już konieczne w stosunku do postanowień Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r., w której zostały m.in. zapisane takie fundamentalne zasady demokracji, jak prawo każdego do udziału w rządzeniu swym krajem (bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli) oraz prawo dostępu, na warunkach równości, do służby publicznej. Z art. 21, mówiącego o tych prawach, odczytać można dąż-

5 Zob. S. Wheatley: *Democracy in International Law: A European Perspective*, „International & Comparative Law Quarterly" 2002, Vol. 51, No. 1, s. 225.
6 G.H. Fox: *The Right to Political Participation in International Law*, [w:] *Democratic Governance and International Law*, red. G.H. Fox i B.R. Roth, Cambridge 2000, s. 49.
7 *Tamże*, s. 69.
8 Jak to określił C.C. Joyner: *The United Nations and Democracy*, „Global Governance" 1999, Vol. 5, No. 3, s. 333.
9 R. Rich: *Bringing Democracy into International Law*, „Journal of Democracy" 2001, Vol. 12, No. 3, s. 22.
10 Zob. np. Y. Beigbeder: *op. cit.*, s. 91 i n.; A. Cassese: *Political Self-Determination – Old Concepts and New Developments*, [w:] *UN Law / Fundamental Rights: Two Topics in International Law*, red. A. Cassese, Alphen aan den Rijn 1979, s. 137 i n.; G.S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Geneva 1994, s. 12; S. Wheatley: *op. cit.*, s. 227 i n.

ność do wprowadzenia standardu, zgodnie z którym zasada władzy ludu powinna być uznawana za fundamentalną przesłankę kształtowania międzynarodowego prawa demokracji[11]. Podkreślono w nim: „Wola ludu ma być podstawą władzy rządu", dodając, iż „wola ta winna się przejawiać w periodycznych i uczciwie przeprowadzonych wyborach, na warunkach powszechności i równości, w głosowaniu tajnym albo w równoznacznym trybie zapewniającym wolność głosowania". A zatem, dokonano w tym postanowieniu ogólnej charakterystyki wyborów demokratycznych poprzez wskazanie najistotniejszych ich elementów, akcentując przy tym mocno cechę wolności w odniesieniu do aktu głosowania.

Deklaracja wywarła duży wpływ na treść prawa i funkcjonowanie instytucji politycznych w wielu państwach. Jej oddziaływanie na procesy demokratyzacyjne siłą rzeczy musiało jednak osłabiać niewiążący charakter tego dokumentu. Wprawdzie niektóre jego postanowienia stały się składnikiem międzynarodowego prawa zwyczajowego, jednak – generalnie rzecz biorąc – nie można tego powiedzieć o zasadach wynikających z art. 21[12]. Stąd ogromne znaczenie miało zapisanie tych zasad, w tym i prawa obywateli do swobodnego wyrażania w akcie wyborczym swej woli, w art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 16 grudnia 1966 r.[13], a więc w dokumencie będącym integralną częścią prawa międzynarodowego.

Niezmiernie wysoką rangę tego aktu w zakresie ochrony praw jednostki wzmocniło dodatkowo powołanie przezeń Komitetu Praw Człowieka, któremu powierzono zadanie rozpatrywania sprawozdań państw–stron Paktu o środkach podejmowanych przez nie w celu urzeczywistnienia praw uznanych w Pakcie oraz postępie w korzystaniu z nich, jak również przyjmowanie i rozważanie zawiadomień, w których jedno państwo skarży inne o niewypełnienie zobowiązań wynikających ze wskazanego dokumentu. Zadaniem tym została objęta również problematyka wyborcza. Niewątpliwym osiągnięciem Komitetu jest konkretyzacja postanowień Paktu poprzez opatrzenie ich komentarzami. Pochodzący z 1996 r. Komentarz Ogólny do art. 25, stwierdzając powiązanie praw w nim zawartych z prawem ludzi do samostanowienia (§ 2), konkretyzuje formy i metody ich realizacji – najszerzej w kontekście prawa do autentycznych wyborów, których istotą jest przede wszystkim „zapewnienie odpowiedzialności reprezentantów za wykonywanie nadanej im władzy ustawodawczej lub wykonawczej" oraz przeprowadzanie w takich odstępach, by upoważnienie do sprawowania władzy miało stale oparcie w swobodnie wyrażanej przez wyborców woli (§ 9). Zgodnie z Komentarzem, podstawowymi warunkami efektywnego wykonywania prawa do głosowania, podlegającymi pełnej ochronie, są wolności:

11 Zob. A. Rosas: *Article 21*, [w:] *The Universal Declaration on Human Rights: A Commentary*, red. A. Eide, Oslo 1992, s. 299.
12 H.J. Steiner, P.Alston: *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, Oxford 2000, s. 658.
13 Pakt i Pierwszy Protokół Fakultatywny do Paktu weszły w życie 23 marca 1976 r.

wyrażania woli, zgromadzeń i zrzeszania się (§ 12). Osoby uprawnione do głosowania muszą być wolne w dokonywaniu wyboru między kandydatami, jak również w popieraniu rządu (*government*) lub sprzeciwianiu się jemu. Zakazane jest stosowanie jakiegokolwiek nacisku lub przymusu, który mógłby zniekształcać lub powstrzymywać swobodne wyrażanie woli wyborców – „wyborcy powinni być w stanie formułować stanowisko w sposób niezależny, wolny od przemocy i gróźb jej stosowania, przymusu, nakłaniania lub jakichkolwiek manipulacji" (§ 19). W Komentarzu stwierdzona została ponadto powinność państw kształtowania systemów wyborczych gwarantujących wolność wyrażania woli i dających rękojmię skuteczności w tym zakresie (§ 21) oraz przedkładania o tym raportów (§ 22).

Kilkanaście ostatnich lat to okres intensywnych działań Organizacji Narodów Zjednoczonych, mających na celu skuteczną realizację demokratycznej wizji wyborów ujętej w Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych. Problem ten jest ustawicznie poruszany na sesjach Zgromadzenia Ogólnego, czego wyrazem są liczne rezolucje, zapoczątkowane w 1988 r. serią „O podniesieniu efektywności zasady przeprowadzanych okresowo i autentycznych wyborów"[14]. Pierwsza z tych rezolucji, przyjęta we wspomnianym roku, przypomniała, że prawem „każdego" jest udział w rządzeniu bezpośrednio lub poprzez wybranych swobodnie reprezentantów, jak również potwierdziła zasadę wyborów okresowych i uczciwych, przeprowadzanych na podstawie powszechnego i równego prawa wyborczego, tajnego głosowania lub innej procedury gwarantującej wolne wyrażanie w nim woli przez obywateli[15]. Identyczne sformułowania zawierały rezolucje uchwalone na kolejnych sesjach: w 1989 r.[16] i 1990 r.[17]. Rezolucja z 1991 r. ustaliła procedurę kontroli przebiegu wyborów w poszczególnych państwach oraz zatwierdziła decyzję Sekretarza Generalnego, powołującą instytucję uczestniczące w realizacji wniosków o udzielenie pomocy wyborczej (elektoralnej)[18]. Pomoc ta stała się jednym z trzech głównych typów działań ONZ nakierowanych na popieranie demokracji (obok aktywności odnoszącej się do praw człowieka oraz „dobrego rządu")[19].

Praktyka uchwalania przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucji odnoszących się do problematyki wyborów, w kontekście ich autentyczności oraz uczciwości i wolności, jak też jako podstawowej formy realizacji prawa jednostki do demokracji, kontynuowana jest do dziś. Wspomnijmy choćby rezolucje: z 2000 r.[20]

14 Zob. szerzej Y. Beigbeder: *op. cit.*, s. 100 i n.
15 Rezolucja 43/157 z 8 grudnia 1988 r.
16 Rezolucja 44/146 z 15 grudnia 1989 r.
17 Rezolucja 45/150 z 18 grudnia 1990 r.
18 Rezolucja 46/137 z 17 grudnia 1991 r.
19 Por. *The UN System and the Promotion of Democracy: Achievements and Challenges*, Paper Prepared by the United Nations Department of Political Affairs, Seminar on the Interdependence Between Democracy and Human Rights, Geneva, 25–26 November 2002, s. 3.
20 Rezolucja 54/173 z 15 lutego 2000 r.

i 2002 r.[21], które m.in. odpowiedzialnością za zorganizowanie wolnych i uczciwych wyborów obarczyły rządy państw.

O wadze przypisywanej tej problematyce świadczy też częste jej poruszanie w raportach Sekretarza Generalnego. Kluczowym przykładem jest raport przedłożony Zgromadzeniu Ogólnemu 20 grudnia 1996 r. „*An Agenda for Democratization*", stanowiący kulminacyjny moment debat na forum ONZ o konsekwencjach i perspektywach demokracji oraz procesach demokratyzacji.

Kwestia wolności wyborów pojawiała się również w rezolucjach Komisji Praw Człowieka, utworzonej w 1946 r. jako organ Rady Społeczno–Gospodarczej, i to w szerszym kontekście aniżeli swoboda dokonywania preferencji w akcie wyborczym. W szczególności wypada wspomnieć o rezolucji z 1999 r., „Promowanie prawa do demokracji"[22], będącej nadzwyczaj ważnym krokiem w osadzeniu tego prawa w systemie praw człowieka[23], a zarazem kontynuacją, doprecyzowaniem i uszczegółowieniem ustaleń Deklaracji Wiedeńskiej i Programu Działania – rezultatu Światowej Konferencji Praw Człowieka, która odbyła się w 1993 r. Rezolucja, wychodząc z założenia, że „demokracja sprzyja pełnej realizacji wszystkich praw człowieka i *vice versa*" (§ 1), wylicza elementy „prawa do demokratycznych rządów", a wśród nich „prawo powszechnego i równego głosowania, jak również procedury wolnego głosowania oraz okresowe i wolne wybory" (§ 1 pkt d). Nie sposób też pominąć rezolucji z 2000 r. – „Promowanie i umacnianie demokracji"[24], wzywającej państwa m.in. do rozwijania systemów wyborczych zapewniających „okresowe, wolne i uczciwe wybory" (§ 1 pkt a)[25]. W celu konkretyzacji tego ogólnego apelu, rezolucja zwraca się do państw członkowskich o „rozwijanie, kształtowanie i utrwalanie systemu wyborczego zapewniającego wolne i uczciwe wyrażanie przez ludzi woli w drodze autentycznych i okresowych wyborów", czemu ma służyć m.in. „zagwarantowanie prawa swobodnego głosowania i bycia wybieranym w wolnym i uczciwym procesie, w regularnych odstępach czasu", charakteryzującym się powszechnością i równością praw wyborczych, otwartością dla wielu partii oraz tajnym głosowaniem (§ 1 pkt d).

Znaczenie wolnych wyborów podkreślane jest ponadto w wielu dokumentach międzynarodowych o zasięgu ogólnoświatowym podejmowanych poza strukturami ONZ, które mają formę deklaracji lub apeli. Dwa z nich, ze względu na ich doniosłość, należałoby w tym miejscu przypomnieć: Powszechną Deklarację Demokracji, przyjętą przez Radę Inter–Parlamentarną na 161 sesji w dniu 16 września 1997 r. w Kairze oraz Deklarację Warszawską, uchwaloną na Konferencji Ministrów Spraw

21 Rezolucja 56/159 z 20 lutego 2002 r.
22 Rezolucja 1999/57.
23 Zob. R. Rich: *op. cit.*, s. 24.
24 Rezolucja 2000/47.
25 Treść tego apelu powtórzyła rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 55/96 z 28 lutego 2001 r.

Zagranicznych, zwołanej w Warszawie w dniach 25–27 czerwca 2000 r. W pierwszej z wymienionych deklaracji podkreślono dobitnie, że „wolne i uczciwe wybory przeprowadzane w regularnych odstępach czasu umożliwiających wyrażanie woli ludzi" stanowią „kluczowy element urzeczywistniania demokracji" (§ 12). W drugiej zaś, jej sygnatariusze zobowiązali się do przestrzegania i popierania wskazanych w tym akcie, podstawowych norm i zasad demokratycznych, spośród których priorytet ma zasada głosząca: „Wola ludu jest podstawą władzy rządu, wyrażającą się w realizacji prawa i obowiązku obywateli do wyboru swych przedstawicieli w regularnych, wolnych i sprawiedliwych wyborach, opartych na powszechnym i równym prawie do głosowania, dostępnych dla wielu partii, tajnych i nadzorowanych przez niezależne organy wyborcze oraz wolnych od fałszerstw i nacisków"[26].

Wymóg demokratycznej legitymizacji rządzących i przeprowadzania wolnych wyborów jest formułowany w wielu aktach organizacji regionalnych. W Europie jego realizacji od państw–członków oczekuje zarówno Rada Europy, jak i Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, będąca kontynuatorką Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Unia Europejska. Prawdziwe jest zatem twierdzenie, iż państwa europejskie mają obowiązek kreowania i utrwalania demokratycznych systemów ustrojowych[27].

Oczekiwania Rady Europy wynikają z celów tej organizacji, określonych przez triadę wartości: demokracja – rządy prawa – prawa człowieka[28]. Najważniejszym, najbardziej spektakularnym jej aktem formułującym prawa i wolności człowieka, jest Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, przyjęta na posiedzeniu Komitetu Rady Europy w Rzymie 4 listopada 1950 r. W myśl art. 3 Protokołu Pierwszego do tej konwencji państwa członkowskie „zobowiązują się przeprowadzać w rozsądnym odstępach czasu wolne wybory oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach, które zapewnią swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ich ciała ustawodawczego". Artykuł ten pod względem treści jest znacznie uboższy od art. 5 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Nie ma w nim wskazanego wymogu przeprowadzania wyborów „autentycznych" i w oparciu o zasadę powszechności, jak też zakazu dyskryminacji, czy też obowiązku realizacji zasady równego dostępu do służby publicznej. Zauważyć jednak należy, że organy Rady Europy: Komisja Europejska i Europejski Trybunał Praw Człowieka, poddając go interpretacji, nadały mu treść podobną[29].

Problematyka prawa do demokracji i powiązana z tym prawem kwestia wolnych wyborów bardzo silnie były akcentowane w aktach Konferencji Bezpieczeń-

26 Tekst: „Gazeta Wyborcza" z 28 czerwca 2000 r.
27 Zob. E. Stein: *International Integration and Democracy: No Love at First Sight*, „American Journal of International Law" 2001, Vol. 95, No. 3, s. 515.
28 J. Symonides: *op. cit.*, s. 33.
29 G.H. Fox: *op. cit.*, s. 59–60.

stwa i Współpracy w Europie począwszy od 1990 r., a więc po wkroczeniu państw Europy Środkowej i Wschodniej na drogę radykalnych przemian ustrojowych. W Paryskiej Karcie Nowej Europy, przyjętej na drugim – po Helsinkach – spotkaniu na szczycie w Paryżu 21 listopada 1990 r., jego uczestnicy, zobowiązując się „budować, utrwalać i umacniać demokrację jako jedyny system rządów", zaznaczyli, że „demokratyczny rząd opiera się na woli narodu wyrażanej regularnie w wolnych i uczciwych wyborach". Karta, z myślą o urzeczywistnieniu tej idei, „dla ułatwienia kontaktów i wymiany informacji w sprawie wyborów", utworzyła Biuro Wolnych Wyborów w Warszawie, które później zostało przekształcone w Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka.

W nieco wcześniejszym Dokumencie Kopenhaskim z 29 czerwca 1990 r., „kreślącym najważniejsze normy merytoryczne tyczące praw człowieka i podstawowych wolności"[30], na czele listy „elementów sprawiedliwości, które mają istotne znaczenie dla pełnego wyrażania przyrodzonej godności oraz równych praw wszystkich istot ludzkich", zostały usytuowane wolne wybory, które powinny odbywać się „w rozsądnych odstępach czasu, w tajnym głosowaniu lub w równoważnym trybie swobodnego głosowania, w warunkach zabezpieczających w praktyce swobodne wyrażanie opinii wyborców co do wyboru ich przedstawicieli" (§ 5.1). Państwa uczestniczące w Spotkaniu Kopenhaskim zobowiązały się („dla zapewnienia, by wola narodu służyła za podstawę władzy ludu") do wdrażania w życie tak scharakteryzowanych wyborów, w tym także do zapewnienia: swobodnej rywalizacji w głosowaniu powszechnym o miejsca w przynajmniej jednej z izb parlamentu, powszechnego i równego prawa wyborczego dorosłym obywatelom, prowadzenia kampanii wyborczych w atmosferze uczciwości i swobody, niezakłóconego dostępu do środków przekazu, bez jakiejkolwiek dyskryminacji ugrupowań politycznych i jednostek pragnących uczestniczyć w procesie wyborczym (§ 7).

Postanowień dotyczących wyborów, jak i w ogóle realizacji prawa do demokracji, nie zawierał Traktat Rzymski z 25 marca 1957 r., tworzący Europejską Wspólnotę Gospodarczą ani też traktat z Maastricht z 1992 r., przekształcający EWG w Unię Europejską. Postanowienia tego rodzaju zamieszczono w dwóch formalnie prawnie niewiążących dokumentach Unii poświęconych problematyce praw i wolności jednostki: Deklaracji Podstawowych Praw i Wolności, uchwalonej przez Parlament Europejski 12 kwietnia 1989 r. i Deklaracji o Prawach Człowieka, przyjętej na szczycie państw członkowskich Wspólnot Europejskich 29 czerwca 1991 r. Celem pierwszej z wymienionych deklaracji – jak zaznaczono w jej preambule – miało było „kontynuowanie i ożywienie dzieła demokratycznego jednoczenia Europy". W art. 17 ust. 1 tego aktu wskazane zostały fundamentalne idee państwa demokratycznego – suwerenności narodu i państwa prawnego: „Każda władza publiczna po-

30 B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik: *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1996, s. 225.

chodzi od narodu i winna być wykonywana zgodnie z zasadami państwa prawa". Konkretyzując pierwszą z tych idei, Deklaracja koncentruje się na roli i istocie wyborów. Stanowi ona, że „władza publiczna powinna być bezpośrednio wybrana lub odpowiedzialna przed parlamentem powołanym w wyborach bezpośrednich" (art. 17 ust. 2). Wymienia ponadto podstawowe zasady prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego. Jedną z nich jest głosowanie wolne. Ponadto wybory te mają odbywać się w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim i tajnym (art. 17 ust. 3), przy czym obywatele europejscy mają równe czynne i bierne prawo wyborcze (art. 17 ust. 4). W przeciwieństwie do tego dokumentu, Deklaracja o Prawach Człowieka z 1991 r. nie stwierdziła bezpośrednio wolnego charakteru wyborów, ograniczając się do podkreślenia, iż powinny one być okresowe i uczciwe[31].

Taką specyfikę wyborów uwzględniła natomiast Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przyjęta podczas szczytu w Nicei w grudniu 2000 r. Nie jest ona wprawdzie dokumentem wiążącym prawnie, lecz jedynie politycznie, ale nawet to musi oznaczać, że standardy w nim zakreślone powinny być przestrzegane w procesie stanowienia i stosowania zarówno prawa unijnego, jak i krajowego[32]. Standardem takim jest m.in. wybór członków Parlamentu Europejskiego w głosowaniu wolnym. Oprócz tego, Karta wylicza inne zasady prawa wyborczego, którymi są – zapisane wcześniej w Deklaracji Podstawowych Praw i Wolności – powszechność i bezpośredniość wyborów oraz tajność głosowania (art. 39 ust. 2)[33].

Zwraca uwagę nieobecność problematyki wyborczej w Traktacie o Unii Europejskiej. Po zmianach dokonanych na szczytach w Amsterdamie (1997 r.) i Nicei (2000 r.) dotyczy jej, i to pośrednio, co najwyżej ogólne stwierdzenie, że „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw członkowskich" (art. 6 ust. 1). Warto jednak podkreślić, iż Traktat, o którym mowa, deklaruje poszanowanie praw podstawowych zagwarantowanych w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. jako zasad ogólnych prawa wspólnotowego, a zatem i praw wyborczych w sposób w tym dokumencie pojmowany. Zrozumiałe jest w tym kontekście uwzględnienie okoliczności przeprowadzania wolnych i uczciwych wyborów jako jednego z politycznych kryteriów obowiązujących przy rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 r.[34]

31 Deklaracja ta głosi: „Demokracja, pluralizm, poszanowanie praw człowieka, instytucje działające w ramach konstytucyjnych oraz odpowiedzialne rządy ustanowione w następstwie okresowych, uczciwych wyborów, jak również uznanie uzasadnionego znaczenia jednostki w społeczeństwie, są istotnymi warunkami wstępnymi utrzymania rozwoju gospodarczego i społecznego".

32 Zob. R. Wieruszewski: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w systemie międzynarodowych instrumentów ochrony prawnej*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 63.

33 Co tyczy się kwestii wyborczych, to Karta gwarantuje ponadto każdemu obywatelowi Unii prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mieszka, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa (art. 39 ust. 1 i art. 40).

34 Zob. *Towards the Enlarged Union: Strategy Paper and Report of the European Comission on the Progress Towards Accesion by Each of the Candidate Countries*, Brussels 2002, s. 13–14.

Traktat Konstytucyjny, podpisany w Rzymie 29 października 2004 r. i będący przedmiotem nieudanego procesu ratyfikacyjnego, rozszerzał zestaw zasadniczych wartości, na których opiera się Unia Europejska, o poszanowanie godności osoby ludzkiej (art. I – 2 i Część II – preambuła). W katalogu zasad wyboru członków Parlamentu Europejskiego uwzględnił on wymóg głosowania wolnego; wybierani oni mieli być mianowicie „w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym" (art. I – 20 ust. 3 i art. II – 99 ust. 2).

W ostatnich latach została zintensyfikowana współpraca międzynarodowa i międzyorganizacyjna w celu zsynchronizowania międzynarodowych i krajowych podstaw prawnych realizacji praw wyborczych, a zwłaszcza wypracowania wspólnego, jednolitego katalogu standardów wyborów, w tym także ustalenia istoty ich „wolnościowego" charakteru. Pierwszoplanową rolę w tych staraniach odgrywają organizacje europejskie, a wśród nich Rada Europy. Potrzeba skodyfikowania reguł organizowania i przeprowadzania wyborów wskazana była w rezolucji nr 1264 (2001 r.) oraz nr 1320 (2003 r.) jej Zgromadzenia Parlamentarnego. W pierwszej z wymienionych rezolucji, organ ten zwrócił się do Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo, tzw. Komisji Weneckiej, o powołanie grupy roboczej mającej za zadanie przygotowanie projektu kodeksu praktyki wyborczej oraz zestawienie listy zasad europejskich systemów wyborczych. Prace podjęte przez tę grupę zaowocowały uchwaleniem przez Komisję Wenecką na 51. i 52. sesji, w dniach 5–6 lipca i 18–19 października 2002 r., „Kodeksu dobrej praktyki wyborczej", składającego się z dwóch części: wytycznych wyborczych oraz osobnego objaśniającego komentarza. Zwraca uwagę, że nie posługuje się on określeniem „zasady wyborów", lecz „zasady głosowania". Pięć takich zasad – w myśl kodeksu – tworzy „europejskie dziedzictwo wyborcze", filar wyborów demokratycznych: głosowania powszechnego, równego, wolnego, tajnego i bezpośredniego. Uzupełnia je wymóg przeprowadzania wyborów w regularnych odstępach czasu.

W zaleceniu nr 1595 z 2003 r. Zgromadzenie Międzyparlamentarne Rady Europy podkreśliło ogromne znaczenie kodeksu, o którym mowa, rekomendując jednocześnie państwom członkowskim kierowanie się nim jako dokumentem wskazującym podstawowe zasady europejskiego systemu wyborczego oraz warunki ich stosowania, co powinno także – jak zauważono – wzmocnić wiarygodność obserwacji wyborów przeprowadzanych przez Radę Europy. Zgromadzenie Parlamentarne zaleciło oprócz tego Komitetowi Rady Ministrów przekształcenie postanowień kodeksu w europejską konwencję, „przyjąwszy do wiadomości" projekt konwencji o standardach wyborów, praw i wolności wyborczych, zaaprobowany przez uczestników międzynarodowej konferencji, zorganizowanej pod auspicjami Stowarzyszenia Funkcjonariuszy Wyborczych Centralnej i Wschodniej Europy (ACEEEO)

w dniach 26–28 września 2002 r. w Moskwie[35] oraz mając na uwadze prace Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka.

Propozycje rozstrzygnięć, zawarte we wspomnianym projekcie konwencji europejskiej, poddane pod dyskusję europejskim organizacjom od początku wywołały wiele zasadnych uwag krytycznych. W dokumencie tym jest sporo nieścisłości i niejasności, co najmniej dyskusyjne (a bywa, że nawet niezgodne z obowiązującym prawem międzynarodowym) jest podejście do niektórych kwestii, a już w szczególności do pojęcia wolnych wyborów, o czym będzie jeszcze mowa[36]. Pominąć jednak w tym miejscu nie można uwagi, że ta cecha wyborów została potraktowana jako jeden – z wyjątkowo wielu wymienionych w tym projekcie – podstawowych standardów wyborów demokratycznych, które powinny być ponadto: zarządzane periodycznie i obowiązkowo, autentyczne, sprawiedliwe, przygotowywane i przeprowadzane w sposób otwarty i jawny, w oparciu o zasadę powszechności, bezpośredniości i równości praw wyborczych, tajnego głosowania (lub przy wykorzystaniu innych form głosowania zapewniających swobodę wyrażania woli). Innymi standardami są: istnienie gwarancji realizacji wyborczych praw i wolności człowieka i obywatela (w tym sądowej ich ochrony), zapewnienie rzeczywistej społecznej i bezstronnej międzynarodowej obserwacji przebiegu wyborów, zagwarantowanie mniejszościom narodowościowym posługiwania się ich rodzimymi językami w procesie wyborczym.

Do postanowień tego dokumentu wyraźnie nawiązują postanowienia konwencji o standardach wyborów demokratycznych, wyborczych praw i wolności w państwach – uczestnikach Wspólnoty Niepodległych Państw, zatwierdzonej przez Zgromadzenie Międzyparlamentarne Wspólnoty w dniu 9 grudnia 2002 r. Uznając, że „wybory są jednym z politycznych i prawnych instrumentów stabilnego społeczeństwa obywatelskiego i stałego rozwoju państwa" (wstęp), konwencja wymienia identyczny katalog standardów wyborów demokratycznych co omawiany wcześniej projekt, deprecjonując przy tym rangę cechy ich wolności – poprzez umiejscowienie jej dopiero w środkowym rejonie wspomnianego katalogu.

Podkreślenia wymaga duża aktywność, na prezentowanym w tym miejscu polu, Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, której najbardziej wyrazistym efektem jest przygotowanie dokumentów: zawierającego wskazówki do przeglądu podstaw prawnych wyborów[37] oraz zestawiającego istniejące normy, po-

35 Stowarzyszenie to ma status ciała konsultacyjnego w Radzie Europy.

36 Zob. np. uwagi zawarte w C. Grabenwarter: *Comments on the Draft Convention on Election Standards, Electoral Rights and Freedoms, European Comission for Democracy through Law (Venice Comission)*, Opinion no. 253/2003.

37 *Guidelines for Reviewing the Legal Framework for Elections*, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw 2001

lityczne zobowiązania i zasady odnoszące się do wyborów demokratycznych[38]. Cel ich przyjęcia został określony jasno: dążność do stworzenia sytuacji, w której organizatorzy wyborów kierowaliby się „jednym dokumentem, obejmującym zasady przeprowadzania demokratycznych wyborów, przedstawione w wyczerpującej i łatwo przystępnej formie"[39].

Pomimo usilnych starań, nie udało się jednak dotąd ująć problematyki wyznaczników demokratycznych wyborów w wiążącym prawnie, a nie tylko politycznie, dokumencie europejskim. Konwencja odnosząca się do niej nie została do dziś uchwalona. Brakuje woli politycznej transformacji kodeksu Komisji Weneckiej w prawnie obowiązujący akt, nie zakończył się też proces ratyfikacyjny kodeksu wypracowanego w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw. W tej sytuacji nie pozostaje nic innego, jak dostrzegać w tych dokumentach przede wszystkim wysokich wartości moralnych, które mogą wywierać bardzo istotny wpływ na kształtowanie się praktyki wyborczej[40].

Wielką wagę do realizacji demokratycznych zasad procesu wyborczego, w tym i do formuły wolnych wyborów, przykłada Organizacja Państw Amerykańskich, co jest rzeczą zrozumiałą ze względu na to, że jednym z głównych celów tej organizacji – zapisanych w jej Karcie – jest popieranie i umacnianie demokracji przedstawicielskiej (art. 2), będącej „koniecznym warunkiem stabilizacji, pokoju i rozwoju regionu" (preambuła). Formuła wolnych wyborów wkomponowywana była w treść dokumentów tej organizacji od samego początku jej istnienia, w tym wszystkich najważniejszych poświęconych problematyce ochrony praw człowieka, co stanowi wyraz wiązania jej z prawną doktryną demokracji właściwą dla tego regionu[41].

Już w Amerykańskiej Deklaracji Praw i Obowiązków Człowieka, uchwalonej w Bogocie w 1948 r. wraz z Kartą OPA, znalazło się stwierdzenie, że każda osoba posiadająca zdolność do czynności prawnych jest upoważniona do udziału w wyborach ludowych, które powinny być wolne, a oprócz tego rzetelne (*honest*), okresowe i odbywać się w głosowaniu tajnym (art. XX). Prawo do wolnych wyborów nie zostało też pominięte w późniejszych dokumentach dotyczących praw politycznych człowieka. Amerykańska Konwencja Praw Człowieka z 22 listopada 1969 r. ujęła to prawo głównie w kontekście wolnego głosowania. Traktat ten, przyznając każdemu obywatelowi „prawo i możliwość uczestniczenia w prowadzeniu spraw publicznych, bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli", dodawał, iż ma on również prawo i możliwość „głosowania oraz bycia wybranym

38 *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*, Office for Democratic Institutions and Human Rights, October 2003, Warsaw 2003.

39 Tamże, s. 8.

40 Zob. J. Wauters, B. De Meester, C. Ryngaert: *Democracy and International Law*, Leuven Interdisciplinary Research Group on International Agreements and Development, „Working Paper" No. 5 – June 2004, s. 15.

41 E. Lagos, T.D. Rudy: *The Third Summit of the Americas and the Thirty-First Session of the OAS General Assembly*, „American Journal of International Law" 2002, Vol. 96, No. 1, s. 179.

w autentycznych, okresowych wyborach, które odbywają się w drodze powszechnego, równego i tajnego głosowania, tak by zagwarantować wolne wyrażenie woli głosujących" (art. 23 ust. 1). Amerykańska Karta Demokratyczna, zaaprobowana przez Zgromadzenie Ogólne OPA 11 września 2001 r. w Limie, podobnie ukazała pożądane cechy wyborów, z tą tylko różnicą, że użyła bardziej ogólnego określenia „wolne wybory" i pominęła zasadę ich równości (art. 2). Co jest przy tym ważne: wprowadzono do tego dokumentu zasadę ponoszenia przez państwa członkowskie odpowiedzialności za organizację i przebieg „wolnego i uczciwego procesu wyborczego" (art. 23), a w celu nadania jej realności przewidziano możliwość tworzenia wyborczych misji obserwacyjnych (art. 24 i art. 25). Takie postawienie sprawy można uznać za konsekwencję uznania prawa narodów Ameryki do demokracji, przy jednoczesnym nałożeniu na rządy obowiązku jego krzewienia i obrony (art. 1). Prawo to, niejako już tradycyjnie, bo od początku istnienia OPA, utożsamiane jest z partycypacją obywateli poprzez mechanizmy reprezentacji. W myśl omawianego dokumentu demokracja przedstawicielska stanowi m.in. podstawę zasad prawa i konstytucyjnych reżimów państw członkowskich (art. 2)[42].

Do idei wolnych wyborów nawiązują także dokumenty Organizacji Jedności Afrykańskiej oraz Unii Afrykańskiej, choć przyznać trzeba, że nie tak często i nie z taką ostrością, jak to czyni Organizacja Państw Amerykańskich. Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów z 26 czerwca 1981 r. zawiera jedynie dość lakoniczne stwierdzenie, iż „każdy obywatel będzie miał prawo do swobodnego udziału w rządzeniu własnym krajem, bezpośrednio lub za pośrednictwem przedstawicieli wybranych swobodnie, zgodnie z postanowieniami prawa" (art. 13 ust. 1). Tego jednak, że na kontynencie afrykańskim nie lekceważy się wspomnianej idei, a wręcz odwrotnie – traktuje się z całą powagą, dowodzi treść Deklaracji z Durbanu z 10 lipca 2002 r. Zgromadzenia Głów Państw i Rządów Unii Afrykańskiej, w której jest potwierdzona dążność do urzeczywistnienia wizji Afryki „rządzonej na podstawie demokracji i przez rządy wywodzące się z woli ludu wyrażanej w zrozumiałych, wolnych i uczciwych wyborach" (art. 11). Świadczą o tym również podejmowane działania mające na celu skodyfikowanie demokratycznych reguł wyborczych, czego dobitnym wyrazem jest ustalenie określających je wytycznych w dokumencie Forum Parlamentarnego Południowoafrykańskiej Wspólnoty Rozwoju (SADC) „Normy i standardy wyborów w regionie SADC" z 25 marca 2001 r.

Dokonany powyżej przegląd dokumentów prowadzi do wniosków, że wolność wyborów jest ugruntowaną kategorią prawa międzynarodowego. Akty tego prawa formułują ją niejednolicie, odnosząc do aktu głosowania lub całego procesu wyborczego. Z faktu tego nie wolno jednak wyprowadzać pochopnie wniosku, iż ta

42 W preambule Karty Organizacji Państw Amerykańskiej została sformułowana deklaracja nawiązująca do kantowskiego twierdzenia, że państwa demokratyczne są mniej skłonne uczestniczyć w wojnach: „demokracja przedstawicielska jest nieodzownym warunkiem stabilizacji, pokoju i rozwoju regionu".

niejednolitość stanowi wyraz zróżnicowanych intencji twórców cytowanych dokumentów, ich różnej wizji przebiegu procesu wyborczego. Niewątpliwa jest bowiem wspólna dążność do uczynienia z wyborów aktu odzwierciedlającego rzeczywiste, niczym niewymuszone, preferencje polityczne i personalne obywateli, tworzącego warunki do pełnej, demokratycznej legitymizacji kreowanych organów, a w dalszej konsekwencji – całego systemu władzy publicznej.

2. Wolne wybory jako instytucja prawa konstytucyjnego

W konstytucjach wolnościowy charakter wyborów również nie jest ujmowany jednolicie: podnoszony jest on w kontekście ogólnej specyfiki wyborów lub jednej z właściwości głosowania. Niejednakowe jest też miejsce przyznawane zasadzie wolnych wyborów w prezentowanych katalogach przymiotników wyborczych.

Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r. w wykazie przymiotników wyborczych wymienia omawianą cechę wyborów jako trzecią w kolejności (po wyborach powszechnych, bezpośrednich, a przed – wyborami równymi i odbywającymi się w głosowaniu tajnym), osobno w odniesieniu do wyborów do Bundestagu (art. 38 ust. 1) i przedstawicielstw w krajach, powiatach i gminach (art. 28 ust. 1)[43]. W innych konstytucjach, w których wskazywana jest taka właściwość wyborów, wysuwana jest ona zwykle na czoło. Szwedzki Akt o formie Rządu z 1974 r., będący częścią składową konstytucji, głosi, że „Riksdag jest powoływany w wolnych, bezpośrednich wyborach, w głosowaniu tajnym" (rozdz. 3 § 1). Konstytucja Ukrainy z 1996 r. stanowi: „Wybory do organów władzy państwowej i do organów samorządu lokalnego są wolne i odbywają się na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w głosowaniu tajnym" (art. 71 ust. 1), dodając przy tym, że wyborcom „gwarantuje się swobodne wyrażanie swojej woli" (art. 71 ust. 2)[44]. Konstytucja Republiki Estońskiej z 1992 r. tak oto opisuje istotę wyborów parlamentarnych: „Członkowie Riigikogu są wybierani w wolnych wyborach na zasadzie proporcjonalności. Wybory są powszechne, równe i bezpośrednie. Głosowanie jest tajne" (§ 60 ust. 1)[45]. Do tej grupy państw zaliczyć można też Portugalię, której konstytucja z 1976 r. mówi o prawie wszystkich obywateli do udziału w życiu politycznym i kierowaniu sprawami publicznymi, realizowanym bezpo-

43 Określenie „wolne wybory" zostało wprowadzone do niemieckiego prawa konstytucyjnego o wiele wcześniej – artykułem 125 Konstytucji Weimarskiej z 1919 r., gwarantującym „wolne i tajne" wybory. Powtórzenie zasady wolnych wyborów w ustawie zasadniczej z 1949 r. często bywa tłumaczone „reakcją ustrojodawcy na praktykę polityczną Niemiec hitlerowskich i demonstracyjnym odcięciem się od niej" - J. Janiszewski: *System wyborczy RFN*, Toruń 1982, s. 54.

44 Art. 38 konstytucji ukraińskiej prawo swobodnego wybierania i bycia wybieranym do organów władzy państwowej i samorządu lokalnego uznaje za jedno z podstawowych praw politycznych obywateli.

45 Podobnie prezentuje ta konstytucja specyfikę wyborów lokalnych (§ 156 ust. 1).

średnio lub za pośrednictwem wybranych w sposób wolny reprezentantów (art. 48 ust. 1).

W kilku ustawach zasadniczych wolne wybory są ujęte w aspekcie ich znaczenia w państwie i społeczeństwie demokratycznym – ich ogólnej roli prawnoustrojowej. Rola ta w świetle wspomnianych aktów jest nadzwyczaj duża: wolne wybory stanowią jeden z najważniejszych wyznaczników specyfiki ustroju politycznego. Konstytucja Macedonii z 1991 r. zalicza je w poczet zasadniczych wartości porządku konstytucyjnego Republiki (art. 8), zaś Konstytucja Albanii z 1998 r. wolne wybory (a przy tym: równe, powszechne i okresowe) uznaje za podstawę rządów sprawowanych w tym państwie (art. 1 ust. 3). Z kolei będąca do dziś częścią porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej – Karta Podstawowych Praw i Wolności z 1991 r. upatruje w nich zasadniczą formę udziału obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi (art. 21 ust. 1), a Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 r. „najwyższy bezpośredni wyraz władzy ludu" (art. 3 ust. 3). Konstytucja Bośni i Hercegowiny z 1995 r. deklaruje natomiast, że państwo to będzie „państwem demokratycznym, działającym pod rządami prawa oraz z wolnymi i demokratycznymi wyborami" (§ 2).

Do ustaw zasadniczych, mówiących o głosowaniu wolnym, należy Konstytucja Hiszpanii z 1978 r., która odnosząc się do wyborów do Kongresu Deputowanych i Senatu, umiejscawia wskazaną właściwość głosowania wprawdzie po głosowaniu powszechnym, ale przed równym, bezpośrednim i tajnym (art. 68 ust. 1 i art. 69 ust. 2)[46]. Konstytucja Rumunii z 1991 r. wylicza ją jako ostatnią, jednakowo zarówno w stosunku do wyborów parlamentarnych, czyli do Izby Deputowanych i Senatu (art. 59 ust. 1), jak i Prezydenta Rumunii (art. 81 ust. 1). Identycznie czyni to konstytucja Republiki Mołdawii z 1994 r., charakteryzując wybory parlamentarne (art. 61 ust. 2). Od tych ujęć odbiega Konstytucja Republiki Włoskiej z 1947 r.; stanowi ona mianowicie, że głosowanie jest „osobiste i równe, wolne i tajne" (art. 48 ust. 2).

Zasadę wolnych wyborów głosi również Konstytucja Republiki Białorusi z 1994 r. Czyni to jednak specyficznie: za jej komponent uznaje nie tylko prawo obywatela „na kogo będzie głosować", ale też jego prawo do podjęcia decyzji, „czy uczestniczyć w wyborach" (art. 65).

Rozpatrywana zasada wyborów (głosowania wolnego) występuje też w przepisach konstytucyjnych państw pozaeuropejskich. Jako przykłady wymieńmy konsty-

46 Art. 140 tejże konstytucji, dotyczący wyboru radnych municypalnych, głosowanie wolne umieszcza po głosowaniu równym.

tucje: Armenii z 1995 r. (art. 2 i art. 27), Azerbejdżanu z 1995 r. (art. 2 ust. 2 i art. 83), Gruzji z 1995 r. (art. 49 ust. 1), Mongolii z 1992 r. (art. 21 ust. 2), Paragwaju z 1992 r. (art. 118), Peru z 1993 r. (art. 31), Republiki Południowej Afryki z 1996 r. (Sec. 19), Turcji z 1982 r. (art. 67 ust. 2), Ugandy z 1995 r. (art. 1 ust. 4).

Zwracać musi uwagę fakt wprowadzania omawianej zasady wyborczej do znacznej liczby konstytucji i ustaw wyborczych państw postkomunistycznych w pierwszej fazie ich transformacji ustrojowej, co należało odczytywać jako wyraz zamanifestowania przystąpienia do przeprowadzania radykalnych przemian politycznych, których pierwotnym symbolem były właśnie – nieprzeprowadzane przez kilkadziesiąt lat lub nawet dotąd wcześniej w ogóle nieznane niektórym wspomnianym państwom – demokratyczne wybory[47].

Sytuacja taka miała miejsce również w Polsce, choć w postaci nietypowej, bo charakteryzującej się niekonsekwencjami i niedopatrzeniami legislacyjnymi. Po raz pierwszy w historii polskiego prawa konstytucyjnego zasada wolnych wyborów została uwzględniona w art. 1 ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 28 czerwca 1991 r.[48] U podstaw tej decyzji leżała m.in. tak jak w innych państwach postkomunistycznych przyjęta z powszechnym zrozumieniem intencja polityczna zaznaczenia, że „zbliżające się wybory parlamentarne będą pierwszymi tego rodzaju wolnymi wyborami po wojnie"[49]. Szeroką krytykę wywołało natomiast unormowanie zasad prawa wyborczego w ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Małej Konstytucji)[50], ponieważ akt ten nadawał rangę konstytucyjną zasadzie wolnych wyborów tylko w odniesieniu do wyborów do Senatu, pomijając ją w katalogu zasad prawa wyborczego do Sejmu. Przyznać należy rację poglądom, że nierozciągnięcie jej na te wybory stanowiło „daleko idącą niekonsekwencję"[51], było pociągnięciem „trudnym do racjonalnego wyjaśnienia"[52], wręcz – „błędem legislacyjnym"[53]. Zauważyć jednak musimy, że nie było intencją ustrojodawcy zróżnicowanie charakteru wyborów do każdej z izb parlamentu. Przyczyną powstałej sytuacji było niedopatrzenie oraz „zawiłości natury legislacyjnej"[54].

47 Zob. np. J. Wojnicki: *Kształtowanie systemów wielopartyjnych Europy Środkowowschodniej 1989–2004*, Pułtusk 2004, s. 47 i n.; *Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. J. Raciborski, Warszawa 1991.
48 Dz.U. nr 59, poz. 252.
49 Por. Komisja Konstytucyjna. Biuletyn XXIV. Kancelaria Sejmu, Warszawa 1991, s. 5.
50 Dz.U. nr 84, poz. 426 z pożn. zm.
51 M. Chmaj: *Zasady prawa wyborczego*, [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło: *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002, s. 40.
52 E. Gdulewicz: *Partie polityczne i system wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Ustrój polityczny i gospodarczy współczesnej Polski*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 78.
53 Z. Czeszejko-Sochacki: *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 45.
54 Zob. J. Buczkowski: *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 216.

Nie wydaje się natomiast być możliwe wytłumaczenie przyczyn dokładnego skopiowania katalogu zasad prawa wyborczego zawartego w Małej Konstytucji przez ordynację wyborczą do Sejmu z dnia 28 maja 1993 r.,[55] co oznaczało nieskorzystanie ze sposobności uzupełnienia tego katalogu o zasadę wolnych wyborów[56]. Pominięcia tej zasady żadną miarą nie wolno było jednakże odczytywać jako jej odrzucenia, gdyż można było ją wyinterpretować z obowiązujących norm konstytucyjnych, postanowień ordynacji wyborczej, a także praktyki wyborczej[57].

Przed koniecznością dokonywania takiej interpretacji stoimy tym bardziej obecnie, gdyż Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. w ogóle nie wymienia zasady wolnych wyborów[58]. Nie jest podważana opinia, że pomimo to „nadal stanowi ona tło zapisanych w niej rozwiązań prawnych"[59], będąc zasadą w znaczeniu materialnym[60]. W polskiej nauce prawa konstytucyjnego nie ma natomiast zgodności co do oceny braku konstytucjonalizacji omawianej zasady. Część przedstawicieli tej nauki poddaje ten fakt ostrej krytyce[61], zaś inni natomiast konstytucjonaliści przychylają się do poglądu, że zapisywanie jej wśród podstawowych zasad prawa wyborczego nie jest niezbędne, ponieważ „w dostateczny sposób wynika ona z innych przepisów konstytucyjnych"[62]. Wydaje się, że drugi ze sposobów myślenia przeważył w toku prac nad wspólną ordynacją wyborczą do Sejmu i Senatu, uchwaloną 12 kwietnia 2001 r.[63] Jej postanowienia nie zawierają jakiegokolwiek sformułowania o wolnych wyborach. Jedyną polską ustawą wyborczą głoszącą obecnie zasadę takich wyborów jest ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego z dnia 23 stycznia 2004 r.,[64] która przyznaje tej zasadzie miejsce szczególne wśród wszystkich podstawowych zasad prawa wyborczego, umiejscawiając ją na czele ich listy (art. 2 ust. 1)[65].

55 Dz.U. nr 45 poz. 205, z późn. zm.

56 Celna była konstatacja B.Banaszaka: „Ich uzupełnienie (zasad prawa wyborczego – G.K.) o zasadę wolnych wyborów stałoby się rozwinięciem przez ordynację norm konstytucyjnych. Nie chodzi tu o zastąpienie przez ordynację konstytucji, a raczej o wypełnienie przez nią zadania ustawy wobec nadrzędnych norm konstytucyjnych. Wprowadzenie do ordynacji wyborczej do Sejmu zasady wolnych wyborów byłoby zgodne z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz stanowiło jej rozwinięcie i konkretyzację". B. Banaszak: *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1993 r.*, „Przegląd Sejmowy" 1993, nr 4, s. 38–39.

57 Zob. np. J. Galster: *Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu RP oraz status prawny posłów i senatorów*, [w:] J. Galster, W. Szyszkowski, Z.Wasik, Z.Witkowski: *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994, s. 108; Z. Jarosz: *Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu RP*, „Państwo i Prawo" 1993, z. 7, s. 14.

58 Stwierdzenie, że wybory do Sejmu i Senatu są wolne, znajdowało się w dwóch projektach konstytucji: senackim i obywatelskim. Zob. R. Chruściak: *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 50 i 55.

59 L. Garlicki: *Komentarz do artykułu 96 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 6.

60 W. Kręcisz: *System wyborczy*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W.Skrzydło, Lublin 1997, s. 219.

61 Zob. np. B. Banaszak: *Prawo...*, s. 290.

62 L. Garlicki: *Komentarz do art. 97 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 8.

63 Dz.U. nr 46, poz. 499, z późn. zm

64 Dz.U. nr 25, poz. 219.

65 „Wybory są wolne, powszechne, bezpośrednie, proporcjonalne oraz przeprowadzane w głosowaniu tajnym".

3. Zagadnienie wolnych wyborów do izb drugich parlamentów

Problemem wymagającym osobnego komentarza jest zakres zastosowania zasady wolnych wyborów w kreacji składu parlamentu. Czy powinny być nią objęte w przypadku parlamentu dwuizbowego wybory do obu izb, czy też satysfakcjonować już może odniesienie jej tylko do wyborów do izby pierwszej?

W państwach współczesnych regułą jest wybieralność całych składów parlamentów jednoizbowych. W ten sam sposób są kreowane zwykle również izby pierwsze parlamentów dwuizbowych[66]. Odmiennie rzecz ma się z członkami szeregu izb drugich, obejmującymi nierzadko swoją funkcję nie z woli obywateli, lecz w sposób pozawyborczy, w szczególności w wyniku nominacji (przeważnie przez głowę państwa: prezydenta lub monarchę)[67].

Spośród 81 państw, w których istnieją izby drugie, tylko w 23 składy tych izb kształtowane są w całości w wyborach bezpośrednich[68], a 17 w wyborach pośrednich[69]. W drugiej z wymienionych kategorii państw mieszczą się Niemcy. Skład i zakres działania Bundesratu odbiega od wzorca izby drugiej przyjętego w innych państwach. Organ ten stanowi reprezentację rządów krajów związkowych, w konsekwencji czego jego członkowie są związani instrukcjami tych rządów. Zauważyć jednak musimy, że w praktyce do Rady Związku delegowani są premierzy krajów oraz najważniejsi ministrowie, a zatem są to osoby, które przeszły pozytywnie weryfikację wyborczą. Posiadają oni bowiem jednocześnie mandaty członków parlamentów właściwych landów, co odpowiada założeniom parlamentarnego systemu rządów. To samo można powiedzieć o systemie kreacji składu rosyjskiego Zgromadzenia Federalnego, w skład którego wchodzi po dwóch przedstawicieli każdego podmiotu Federacji: po jednym przedstawicielu organu przedstawicielskiego i organu wykonawczego władzy państwowej.

66 Liczba członków izby drugiej średnio na świecie stanowi około 60% ogólnej liczby osób wchodzących w skład izby pierwszej – M. Russell: *Second Chambers Overseas*, „The Political Quarterly" 1999, Vol. 70, No. 4, s. 411 i n.

67 Szerzej o sposobach kształtowania składów izb drugich zob. R.L. Borthwick: *Methods of Composition of Second Chambers*, [w:] *Second Chambers*, red. N.D. Baldwin i D. Shell, 2001 London, s. 19 i n.; J. Szymanek: *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005, s.134 i n.; E. Zwierzchowski: *Prawnoustrojowa ewolucja składów drugich izb w państwach europejskich (próba syntezy)*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierzchowski, Białystok 1996, s. 12 i n.

68 Argentyna, Australia, Boliwia, Brazylia, Czechy, Dominikana, Filipiny, Haiti, Japonia, Kirgistan, Kolumbia, Liberia, Mariany Północne, Meksyk, Palau, Paragwaj, Polska, Portoryko, Rumunia, Szwajcaria, Tajlandia, Urugwaj, USA. Prezentowane informacje dotyczące metod kształtowania składów izb drugich parlamentu oparte są na własnych ustaleniach dokonanych w oparciu o dane Unii Międzyparlamentarnej oraz zawarte w opracowaniu *The World Factbook: 2005*, Central Intelligence Agency, Washington 2005.

69 Austria, Czad, Etiopia, Francja, Gabon, Holandia, Kongo, Maroko, Mauretania, Namibia, Nigeria, Pakistan, Republika Południowej Afryki, Słowenia, Sudan.

Jedynym państwem, w którym większość członków izby drugiej jest wybierana przez obywateli bezpośrednio, a mniejszość – w sposób pośredni, jest Hiszpania[70]. W czterech państwach wprawdzie większość mandatów również jest obsadzana w wyborach powszechnych i bezpośrednich, to jednak pozostałe mandaty pochodzą z nominacji[71]. W piętnastu państwach przyjęto jeszcze inny model: większość składu izby drugiej jest wybierana w oparciu o mechanizmy wyborów pośrednich, a mniejszość jest nominowana[72]. Zasadę formowania całego składu tej izby w drodze nominowania wprowadzono w 16 państwach[73]. Dwa państwa opowiedziały się na nominowaniem większości członków izby drugiej, z jednoczesnym zarezerwowaniem pozostałej części mandatów dla osób wybranych w wyborach pośrednich[74]. Jeszcze inna pozawyborcza metoda, opierająca się na zasadzie dziedziczenia i mianowania, znajduje zastosowanie w Wielkiej Brytanii. Członkostwo Izby Lordów jest uwarunkowane posiadaniem tytułu arystokratycznego, uzyskanego przez dziedziczenie lub mianowanie przez monarchę[75]. Skomplikowany, stanowiący kombinację różnych wymienionych metod, system formowania izby drugiej ustanowiony jest w Belgii. Większość mandatów powierzanych jest w drodze wyborów bezpośrednich, ale oprócz tego są one obsadzane w oparciu o wybór pośredni, nominowanie oraz o zasadę dziedziczenia (dzieci króla, a jeżeli jest ich brak, senatorami stają się książęta z rodziny królewskiej). Kombinacja metody nominacyjnej i dziedziczenia występuje w jednym państwie[76].

Z przytoczonych danych rysuje się obraz znacznej części izb drugich pozbawionych legitymizacji typu demokratycznego lub posiadających ją w stopniu ograniczonym. Pomijając problem, w jakim stopniu odbija się to na reprezentatywności poszczególnych izb, i czy w ogóle ona zachodzi, jak też kwestię wielce zróżnicowanej ich pozycji prawnoustrojowej w strukturze parlamentu złożonego oraz w systemie naczelnych organów państwowych, stwierdźmy, że w świetle teorii demokratycznej systemy kreacji tych ciał nie podlegają ocenie z punktu widzenia konieczności stosowania formuły wolnych wyborów parlamentarnych. Na ogół podzielane jest bowiem stanowisko zezwalające na odstępstwo od tej formuły – na zasadzie wyjątku – w przypadku izby drugiej parlamentu. Nadzwyczaj jasno takie postawienie sprawy wynika z postanowień zawartych w dokumentach międzynarodowych. Do-

70 208 senatorów jest wybieranych w wyborach powszechnych, a 51 jest otrzymuje mandaty w wyborach pośrednich – jako reprezentanci wspólnot autonomicznych.

71 Chile, Egipt, Włochy Zimbabwe.

72 Afganistan, Algieria, Białoruś, Burundi, Indie, Irlandia, Kambodża, Kazachstan, Madagaskar, Nepal, Rwanda, Tadżykistan, Tunezja, Uzbekistan, Wyspa Man.

73 Antigua i Barbuda, Bahamy, Barbados, Bahrajn, Belize, Bośnia i Hercegowina, Demokratyczna Republika Kongo, Fidżi, Grenada, Jamajka, Jemen, Jordania, Kanada, Oman, Saint Lucia. Trynidad i Tobago.

74 Malezja, Suazi.

75 W grudniu 2005 r. w skład Izby Lordów wchodziło: 92 lordów dziedzicznych, 603 dożywotnich oraz 26 duchownych (arcybiskupów i biskupów Kościoła Anglikańskiego). W związku z tym, że członkowie Izby Lordów nie pochodzą z wyborów, panuje opinia, że nie reprezentują nikogo oprócz siebie samych Zob. P. Silk, R. Walters: *Jak działa parlament brytyjski*, Warszawa 1994, s. 25.

76 Lesotho

kument Kopenhaski nakazuje, by „wszystkie miejsca w przynajmniej jednej z izb parlamentu narodowego stanowiły przedmiot swobodnej rywalizacji w głosowaniu powszechnym" (§ 7.2). Podobnie do tej kwestii podchodzi projekt europejskiej konwencji o standardach wyborów, prawach i wolnościach wyborczych, który zobowiązuje do obsadzania mandatów w jednej izbie parlamentu w oparciu o „wolną rywalizację między kandydatami i/lub listami kandydatów w drodze wyborów powszechnych" (art. 10 ust. 2), dodając przy tym, że niespełnienie tego warunku w kreacji całego składu izby drugiej lub jego części nie jest sprzeczne z postanowieniami konwencji (art. 10 ust. 3). Identyczne stanowisko zajął też Europejski Trybunał Praw Człowieka, interpretując art. 3 Protokołu Pierwszego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, obligujący do przeprowadzania wolnych wyborów do ciał prawodawczych[77].

77 *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, No. Application 9267/81. W tej sprawie zdanie odrębne zgłosił sędzia P. Farinha, który uznał stanowisko Trybunału za niewłaściwe i niebezpieczne, ponieważ zezwala na powstanie systemu sprzecznego z „wyrażaniem przez naród woli w wyborach do legislatury", a nawet może doprowadzić do wytworzenia „korporacyjnego, elitarnego i klasowego systemu naruszającego zasady demokracji". Zdaniem tego sędziego, orzeczenie Trybunału powinno być obwarowane dwoma warunkami: „większość członków legislatury jest wybierana oraz izba, której członkowie nie są wybierani, nie ma i nie może mieć więcej władzy niż izba pochodząca z wyborów wolnych, odbywających się w tajnym głosowaniu". Zob. L.Garlicki: *Izbiratielnyje prawa w praktikie Ewropiejskogo Suda po prawam czełowieka*, [w:] *Politiczeskije prawa i swobodnyje wybory. Sbor dokładow*, Moskwa 2005, s. 34.

Rozdział III

POJĘCIE WOLNYCH WYBORÓW

1. Poglądy na istotę wolnych wyborów

Próby ustalenia istoty wolnych wyborów podejmowane są w nauce stosunkowo od niedawna – od niespełna pięćdziesięciu lat. Początkowo były one sporadyczne. Ich intensyfikacja nastąpiła przed kilkunastoma laty, co należy wiązać przede wszystkim z potrzebami wynikającymi z wprowadzania szerokim frontem do aktów prawnych i politycznych takiej formuły wyborów oraz konieczności ustalenia jasnych, precyzyjnych kryteriów stosowanych w celu oceny przebiegu konkretnych procesów wyborczych. Pionierami w tej dziedzinie byli W.J.M. Mackenzie i R. Dahl; oni właśnie jako pierwsi podjęli się zadania wskazania warunków, które muszą być spełnione, aby można było uznać wybory za wolne.

W.J.M. Mackenzie zestawił cztery tego rodzaju warunki. Są nimi istnienie: 1) niezawisłego sądownictwa interpretującego prawo wyborcze; 2) uczciwej, kompetentnej, pozapartyjnej administracji przeprowadzającej wybory; 3) rozwiniętego systemu partii politycznych, wystarczająco dobrze zorganizowanych, by przedstawiać programy polityczne i kandydatów, pomiędzy którymi wyborcy dokonywaliby wyboru; 4) ogólnej akceptacji przez społeczność polityczną (*political community*) pewnych reguł gry tworzących ramy walki o władzę. Jak jednak zastrzegał W.J.M. Mackenzie, są to warunki idealne, które nigdy w pełni nie zostały zrealizowane, i – co więcej – nigdy nie będzie to możliwe; realne jest jedynie podejmowanie działań przybliżających ich urzeczywistnienie[1].

Koncepcję R.A. Dahla również charakteryzuje traktowanie wolnych i uczciwych wyborów jako idealnego wzorca, nieosiągalnego w pełni w praktyce ustrojowej państw współczesnych. Stanowią one bezsprzecznie kulminację demokratycznego procesu, nie zaś jego początek[2]. Wybory takie są jednocześnie jedną z siedmiu instytucji wyróżniających ustrój polityczny, któremu R.A. Dahl nadał miano „poliarchii". Jak już o tym była wcześniej mowa, istotą takiego porządku politycznego jest to, że „prawa obywatelskie przysługują względnie dużej części ludności oraz

1 W.J.M. Mackenzie: *Free Elections. A Elementary Textbook*, London 1958, s. 14.
2 Zob. R.A. Dahl: *Democracy and Human Rights under Different Conditions of Development*, [w:] *Human Rights in Perspective. A Global Assessment*, red A. Eide i B. Hagtvert, Oxford 1992, s. 235 i n.

dają możliwość przeciwstawiania się i obalania w głosowaniu najwyższych dostojników rządowych"[3]. Pełna lista tych instytucji przedstawia się następująco: 1) wybór przedstawicieli – sprawowanie kontroli nad politycznymi decyzjami rządu przez konstytucyjnie uprawnionych wybranych przedstawicieli; 2) wolne i uczciwe wybory – wybór przedstawicieli „w często i uczciwie przeprowadzanych wyborach, w których przymus w zasadzie nie jest stosowany"; 3) powszechne prawo wyborcze – w wyborach mają prawo uczestniczyć wszyscy dorośli obywatele; 4) bierne prawo wyborcze – wszyscy dorośli obywatele mają uprawnienie do kandydowania na obieralne urzędy; 5) wolność słowa – obywatelom przysługuje prawo wypowiadania się w kwestiach politycznych bez obawy poniesienia jakiejkolwiek kary; 6) dostęp do informacji – obywatele mają dostęp do istniejących i prawnie chronionych alternatywnych źródeł informacji; 7) swoboda zrzeszania się – obywatele mają prawo tworzenia niezależnych stowarzyszeń, organizacji (w tym partii politycznych) oraz grup interesów[4]. Wymienione instytucje są niezbędną przesłanką maksymalnie demokratycznego rządzenia państwem, autentycznego udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy.

R.A. Dahl wymienia osiem warunków, mających formę reguł – norm, niezbędnych dla realizacji idei wolnych i demokratycznych wyborów, odnosząc je odpowiednio do poszczególnych faz procesu wyborczego: głosowania, okresu przed głosowaniem, okresu po głosowaniu oraz okresu między wyborami. Pierwszej z wymienionych faz dotyczą trzy warunki: 1) wszyscy członkowie organizacji państwowej mogą głosować, czyli dokonywać preferencji między przedstawionymi alternatywami; 2) siła poszczególnych głosów powinna być jednakowa; 3) alternatywa, na którą oddano największą liczbę głosów, jest uznawana za zwycięską. Dwa warunki odnoszą się do drugiego okresu: 1) wyborcy, którzy stwierdzą, że wśród alternatyw poddawanych pod głosowanie nie ma przez nich preferowanych, mogą je dołączyć do ostatecznej listy; 2) wszystkie jednostki mają identyczny dostęp do informacji umożliwiających dokonanie właściwego, zgodnego z ich wolą, wyboru. Co się tyczy trzeciego wskazanego wyżej okresu, to R.A. Dahl formułuje również dwie reguły: 1) alternatywy mające największe poparcie w głosowaniu wprowadzane są w życie, gdyż eliminują, wypierają alternatywy, za którymi opowiedziała się mniejsza liczba głosujących; 2) decyzje podejmowane przez wybrane osoby są realizowane. Ósmy warunek, obejmujący okres między wyborami, głosi, że podejmowane w tym czasie decyzje muszą być podporządkowane rozstrzygnięciom zapadłym w wyborach[5].

Zdaniem R.A. Dahla, stopień realizacji wymienionych warunków jest możliwy do zmierzenia i ujęcia w zestawienie uwzględniające skalę od 0 do 1. Czynność

3 R.A. Dahl: *Demokracja...*, s. 310.
4 Tamże, s. 310–311.
5 R.A. Dahl: *A Preface to Democracy*, Chicago 1956, s. 67 i n.

taka pozwala na wyodrębnienie pięciu typów systemów politycznych: 1) poliarchii, w której wszystkie warunki są realizowane według przyjętej skali na poziomie nie niższym niż 0,75; 2) hierarchii, w której wartość ta w odniesieniu do wspomnianych warunków jest nie mniejsza niż 0,5; 3) oligarchii, w której jest ona nie mniejsza niż 0,25; 4) dyktatury, charakteryzującą się tym, że żaden z warunków nie osiąga tej ostatniej wartości; 5) mieszanego systemu politycznego, specyfiką którego jest realizacja przynajmniej jednego warunku według założonej skali w stopniu równym lub wyższym niż 0,5 i przynajmniej jednego na poziomie niższym od 0,5[6]. Słuszne wydaje się krytyczne stanowisko wobec takiej metody różnicowania systemów politycznych zajęte przez Y. Choe; jej podstawową słabością jest możliwość arbitralnego, intuicyjnego szacowania przez obserwatorów stopnia wdrażania w życie omawianych warunków[7].

Identyczny zarzut można postawić koncepcji mierników demokracji wyborczej J. Elklita, dodając jeszcze jeden: nie jest jasne, które z wielu wymienionych kryteriów powinny rozstrzygać o usytuowaniu danego państwa w skali demokratyzmu/niedemokratyzmu systemów politycznych[8]? J. Elklit, opierając się na siedmiu, wskazanych przez R.A. Dahla – instytucjach charakteryzujących ustroje polityczne i umożliwiających wyodrębnienie ich typów, wyprowadza z nich czternaście wskaźników realizacji idei takiej demokracji: 1) członkowie parlamentu i prezydent (jeśli jest) muszą ponosić odpowiedzialność przed wyborcami podczas z góry określonej kadencji; 2) siła głosów wszystkich wyborców powinna być jednakowa; 3) system wyborczy – jak i administracja wyborcza – nie mogą podlegać manipulacjom przynoszącym korzyści jakimkolwiek partiom politycznym lub kandydatom; nie powinno się dopuszczać do oszustw wyborczych, w tym podczas liczenia głosów; 4) musi być zapewniony równy dostęp do publicznych mediów elektronicznych oraz prasy, przynajmniej dla ogólnokrajowych partii politycznych; 5) nie mogą występować akty przemocy i przymusu odnoszące się do procesu wyborczego; 6) elektorat powinien składać się z ogółu osób dorosłych, bezpośrednio oddziaływujących na decyzje wybieranego ciała; 7) odpowiednie procedury powinny zapewniać objęcie spisem wyborców wszystkie uprawnione do głosowania jednostki; 8) wszyscy

6 Tamże, s. 87. Inny sposób „pomiaru" poziomu zaawansowania demokracji politycznej w oparciu o wskaźniki wyborcze proponuje A. Hadenius, zawężając je do oszacowania zasięgu praw wyborczych i „znaczenia wyborów". Wartość pierwszego z nich może wynosić od 0 do 1. Drugi z nich składa się z trzech „podsekcji", którymi są: otwartość wyborów, prawidłowość ich przebiegu oraz skuteczność; indeks każdej z nich ujmowany jest w skali czterostopniowej, co oznacza, że ogólna ocena „znaczenia wyborów", otrzymana w wyniku dodania tych indeksów, może wynieść od 0 do 12. Wybory otwarte charakteryzują się pluralizmem politycznym, a co za tym idzie – wielością kandydatów ubiegających się o poszczególne mandaty; wybory otwarte to także wybory, których wynik z góry nie jest ustalony. Przedmiotem oceny prawidłowości wyborów są przyjęte w nich procedury oraz ich przestrzeganie, a także istnienie i działalność instytucji kontrolnych w tym zakresie. Skuteczność wyborów wyraża się w demokratycznym wpływie na rozstrzygnięcia podejmowane przez wyłonione w ich wyniku organy. A. Hadenius: *Democracy and Development*, Cambridge 1992, s. 39 i n.

7 Y. Choe: *How to Manage Free and Fair Elections. A Comparison of Korea, Sweden and the United Kingdom*, Göteborg 1997, s. 9.

8 Tamże, s. 15.

wyborcy mają prawo ubiegania się o urzędy publiczne; 9) nie może być utrudniana wolność słowa, 10) nie powinna być hamowana wolność zgromadzeń, 11) wszystkie polityczne partie oraz grupy powinny być dopuszczone do współzawodnictwa wyborczego, 12) nie może być utrudniana realizacja prawa do poszukiwania alternatywnych informacji; 13) wolność organizowania się nie powinna być krępowana; 14) wszystkie formy politycznych organizacji powinny być dopuszczalne i nie mogą być w tym zakresie stosowane jakiekolwiek metody dyskryminacji ze względów etnicznych, rasowych, religijnych lub innych[9]. Wymienione komponenty koncepcji J. Elklita daje się ująć w trzech grupach, obejmujących: prawa osobiste i polityczne, odpowiedzialność rządzących oraz wolne i uczciwe wybory. Wszystkie one razem wzięte stanowią konieczny warunek ukształtowania demokratycznego społeczeństwa i państwa.

Ustalenie pojęcia wolnych i uczciwych wyborów jest, zdaniem tego teoretyka, szczególnie doniosłe z dwóch różnych, ale wzajemnie powiązanych, względów: potrzeby przeprowadzania obserwacji i monitoringu wyborów oraz wzbogacenia teorii demokracji[10]. J. Elklit demonstruje przy tym wykaz czynników, które powinny być brane pod uwagę przy dokonywaniu oceny konkretnych wyborów z punktu widzenia stopnia realizacji zasady wolnych i uczciwych wyborów, a raczej dwóch zasad, gdyż – jak zaznacza – „wolność" i „uczciwość" wyborów stanowią dwie niezależne kategorie, które muszą być osobno definiowane i rozróżniane[11]. Nie traktuje ich jednak równoważnie, przyznając priorytet pierwszej z nich: jeżeli warunki wolnych wyborów nie będą zadawalająco wdrażane w życie, to wątpliwe jest urzeczywistnienie formuły wyborów uczciwych. Tym samym kryteria wolnych wyborów są, generalnie rzecz biorąc, ważniejsze. One to bowiem stanowią szkielet realizacji praw i wolności politycznych powiązanych z kreacją ciał przedstawicielskich, co jest nadzwyczaj wyraźne w okresie kampanii poprzedzającej głosowanie[12]. Wspomniane wcześniej czynniki J. Elkilt odnosi – podobnie jak R.A. Dahl – odrębnie do poszczególnych faz procesu wyborczego, którymi są: okres przed dniem wyborów, dzień wyborów oraz okres po tym dniu. Kluczowe znaczenie przypada pierwszej z nich; to właśnie od jej przebiegu w ogromnej mierze uzależniony jest stosunek do procesu wyborczego wyborców oraz polityków. Wyznacznikami wolności wyborów w tym stadium są: 1) wolność wypowiedzi wszystkich aktorów sceny politycznej (wyborców, kandydatów, mediów i innych), 2) wolność zgromadzeń, 3) wolność zrzeszania się, 4) równość i powszechność praw wyborczych; 5) prawo udziału w wyborach zarówno partii politycznych, jak i niezależnych kandydatów.

9 J. Elklit: *Is the Degree of Electoral Democracy Measurable? Experience from Bulgaria, Kenya, Latvia, Mongolia and Nepal*, [w:] *Defining and Measuring Democracy*, red. D. Beetham, London 1994, s. 93.

10 J. Elklit: *Free and Fair Elections*, [w:] *International Encyclopedia of Elections*, red. R. Rose, London 2000, s. 130.

11 Tamże, s. 131.

12 Tamże, s. 132.

Ocena drugiej fazy powinna uwzględniać: 1) dogodność uczestnictwa w wyborach, 2) tajność oddawania głosów, 3) niezastraszanie wyborców. Trzeciej fazy dotyczy tylko jedno kryterium oceny: czy są prawne możliwości wniesienia protestu wyborczego[13].

Słabością koncepcji R.A. Dahla i jej pochodnym – podkreślaną w literaturze[14] – jest wysoce teoretyczny charakter, czego wyrazem i następstwem jest ich oddalenie od rzeczywistych procesów politycznych, w ramach których nie mają szans na pełną realizację. Z tego powodu pojawiały się nowe, w zamierzeniu bardziej pragmatyczne, propozycje definicji wolnych wyborów (demokratycznych). W myśl jednej z nich, autorstwa D. Butlera, H.R. Pennimana i A. Ranney'a, wybory takie powinny spełniać następujących sześć warunków: 1) cała dorosła ludność ma prawo głosować; 2) wybory odbywają się regularnie zgodnie z ustalonymi terminami; 3) żadna znacząca grupa obywateli nie jest pozbawiona możliwości tworzenia partii politycznej i zgłaszania kandydatów; 4) wszystkie mandaty w organie ustawodawczym pochodzą z wyborów kontestowanych; 5) kampania wyborcza przeprowadzona jest uczciwie, co oznacza, że w prezentowaniu przez kandydatów poglądów i swoich kwalifikacji, a wyborcom poznawaniu uczestników rywalizacji wyborczej i dyskutowaniu o nich, nie powinno stać na przeszkodzie prawo ani też przemoc lub zastraszanie; 6) głosowanie jest swobodne i tajne, głosy są liczone i protokołowane uczciwie, a wybrani przedstawiciele sprawują swoją funkcję do upływu kadencji i nowych wyborów[15].

M. Harrop i W.L. Miller, uznając tę listę za niekompletną, stwierdzają potrzebę jej uzupełnienia o kilka jeszcze warunków. W szczególności mieć jeszcze należy na względzie istnienie ograniczeń nierówności uczestników rywalizacji w zakresie mediów oraz w ogóle całej kampanii wyborczej. Demokracja polityczna wymaga też „infrastruktury", której elementami są – omówione wcześniej – przesłanki wolnych wyborów, wymienione przez W.J.M. Mackenzie'go[16].

B. Mercurio i G. Williams wymieniają natomiast cztery zasady urzeczywistniające idę wolnych i uczciwych wyborów: uczestnictwa (*participation principle*), wolnego sumienia (*free–conscience principle*), wyniku wyborów (*election outcome principle*), wiedzy (*knowledge principle*). Pierwsza z wymienionych zasad obliguje do zapewnienia wszystkim obywatelom, na równych prawach i bez dyskryminowania jakichkolwiek grup, udziału w procesie wyborczym i akcie głosowania, jak również zagwarantowania prawa tworzenia przez nich partii politycznych i uczestniczenia w ich działalności, a w czasie kampanii wyborczej – swobodnej rywalizacji tych ugrupowań o mandaty. Z drugą ze wskazanych zasad łączy się wymóg stworzenia warunków do tego, by wyborcy mogli oddawać swoje głosy zgodnie z własnym sumieniem, bez zewnętrznych nacisków, przymusu i zastraszania. Trzecia zasada nakazuje stosowanie takiego systemu ustalania wyników wyborów, w którym nic byłby pominięty żaden głos, nie dochodziłoby do jakichkolwiek uchybień w obliczaniu rzeczywistych preferencji wyborczych. Czwarta zasada wymaga zaś, by wyborcy posiadali przynajmniej ogólną wiedzę o procesie wyborczym, strukturze i mechanizmie rządzenia, jak też o kandydatach i partiach konkurujących w wyborach[17].

13 Tamże, s. 133.
14 Zob. np. M. Harrop, W.L. Miller: *Elections and Voters. A Comparative Introduction*, London 1987, s. 6.
15 D. Butler, H.R. Penniman, A. Ranney: *Introduction: Democratic and Nondemocratic Elections*, [w:] *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, red. D. Butler, H.R. Penniman, A. Ranney, Washington D.C. and London 1981, s.3.
16 M. Harrop, W.L. Miller: *op. cit.*, s. 6–7.

Z tym stanowiskiem zbieżna jest w części koncepcja wolnych wyborów D.F. Thompsona. Autor ten centralną kategorią swoich rozważań o demokratycznym procesie wyborczym czyni zasadę wyborów sprawiedliwych. Zdaniem tego autora zasada ta wymaga respektowania następujących naczelnych wartości demokratycznych: równości, wolności i suwerenności ludu. Kombinacja trzech aspektów procesu wyborczego, stanowiących elementy wolnych wyborów, wyraża drugą z wymienionych wartości, czyli wolność jednostki. Wspomniany proces powinien dawać obywatelom możliwości: dokonania wyboru spośród zadawalającej liczby alternatyw, pozyskania właściwych informacji o kandydatach, podejmowania decyzji, na treść których nie jest wywierana bezprawna presja[18].

Warte odnotowania jest również podejście do omawianego zagadnienia G. Hermeta, który wyodrębnił trzy kryteria pozwalające odróżnić wolne wybory od wyborów „kontrolowanych", pozbawionych znamion konkurencyjnej walki różnych ugrupowań politycznych i kandydatów: wolności wyborców, wielopartyjnej rywalizacji oraz wyników wyborów. Wybory wolne charakteryzują się: 1) posiadaniem przez obywateli praw wyborczych potwierdzonych prawidłową procedurą rejestracji; 2) korzystaniem z praw wyborczych bez istnienia segregacji mieszkańców na kategorie: wyborców i osób wyłączonych spod zasady ludowej suwerenności; 3) oddawaniem głosów w sposób wolny od zewnętrznych przeszkód, 4) swobodnym decydowaniem, jak głosować (łącznie z możliwością zniszczenia karty do głosowania, jeżeli jest takie pragnienie wyborcy), bez podporządkowywania się jakiejkolwiek presji zewnętrznej; 5) istnieniem przeświadczenia, że głosy będą policzone i ujęte w sprawozdaniach należycie, nawet jeżeli były oddane przeciwko tym, którzy rządzą. Zdaniem G. Hermeta „wybory kontrolowane" są wówczas, jeżeli nie jest spełniony jeden lub więcej z wymienionych warunków. Drugie kryterium – wielopartyjnej rywalizacji – łączy z wolnymi wyborami wymóg konkurowania o mandat co najmniej kilku kandydatów lub list kandydatów. Kryterium rezultatów wyborów

17 B. Mercurio, G. Williams: *Australian Electoral Law: "Free and Fair"?*, "Federal Law Review" 2004, No. 3, s. 367–369.
18 D.F. Thompson: *op. cit.*, s. 10–11.

zakłada natomiast, że wybory mogą być uznane za wolne, jeżeli doprowadzają one do obsadzenia mandatów zgodnie z wolą obywateli wyrażoną w głosowaniu[19].

N.T. Vu identyfikuje wolne i uczciwe wybory – pod względem treści – z wyborami demokratycznymi. Są to wybory przeprowadzone uczciwie, odznaczające się przyznaniem równych praw wyborczych wszystkim obywatelom zdolnym do dokonania świadomego aktu wyborczego, stworzeniem każdemu wyborcy spełniającemu ustanowione wymagania możliwości ubiegania się o mandat, równością szans wszystkich kandydatów, precyzyjnym ustaleniem rezultatów głosowania oraz powierzeniem mandatów zwycięskim kandydatom[20].

Wolność wyborów bywa utożsamiana ponadto z zakresem wolności uczestników kampanii wyborczej. Wyrazicielem takiego spojrzenia jest D.L. Cingranelli, który stawia tezę, iż międzynarodowe standardy demokratycznych wyborów „politycznych" powinny wytyczać przebieg wyborów w strukturach pozarządowych, a w szczególności w związkach zawodowych, za czym przemawiają analogie zachodzące między tymi rodzajami wyborów[21]. W związku z tym, zarówno w jednych, jak i drugich, powinny być przestrzegane m.in. następujące wolności: 1) wolność od przemocy, gróźb oraz przymusu; 2) wolność słowa i ekspresji wyborców, partii, kandydatów i mediów; 3) wolność zgromadzeń; 4) wolność wyborców w przekazywaniu oraz otrzymywaniu politycznych i wyborczych informacji; 5) wolność dostępu do lokali wyborczych wyborców, przedstawicieli partii i akredytowanych obserwatorów; 6) wolność występowania z pytaniami, sprzeciwami oraz skargami bez negatywnych następstw[22].

Nadzwyczaj szeroko ujmują problematykę wolnych wyborów D. Beetham i K Boyle. We wspólnie napisanym popularyzatorskim opracowaniu o demokracji, wyodrębniają jako kryteria „wolnych i uczciwych wyborów", będących – jak podkreślają – wyborami rywalizacyjnymi: system wyborczy i proces wyborczy. Przez pierwsze z tych kryteriów rozumieją „prawa rozstrzygające, jakie urzędy są wybieralne, kto może się o nie ubiegać, kiedy wybory mają być zwoływane, kto może głosować, jak mają być określone okręgi wyborcze, jak mają być gromadzone głosy dla wyselekcjonowania zwycięzców, itd." Drugi czynnik sprowadza się natomiast do stwierdzenia, „jak indywidualne wybory są w praktyce odbywane: od wstępnej rejestracji wyborów, poprzez kampanię, do liczenia oddanych głosów, zapewnienia, by

19 G. Hermet: *op. cit.*, s. 323–325.
20 N.T. Vu: *The Nondemocratic Benefits of Elections: the Case of Cambodia*, „Case Western Reserve Journal of International Law" 1996, Vol. 28, No. 2, s. 454.
21 D.L. Cingranelli: *Do Union Representation Elections Meet International Standards for Free, Fair and Genuine Political Elections?*, AFL–CIO/Michigan State University Worker Rights Conference, Kellogg Center, Michigan State University, East Lansing, Michigan, October 11–12, 2000, s. 7 i n. Autor ten wykazuje, iż w kontekście wymienionych wolności praktyka wyborcza w amerykańskich strukturach związkowych odbiega od modelu wolnych wyborów (tamże, s. 14 i n.)
22 Tamże, s. 15–18.

prawo było ściśle i bezstronnie stosowane oraz by nie było żadnych nieprawidłowości, służących zakwestionowaniu rezultatu"[23]. Stwierdzić musimy, że taka charakterystyka wolnych i uczciwych wyborów nie przyczynia się do precyzyjnego ich zdefiniowania.

Wysokim poziomem ogólności podejścia do istoty wyborów odznacza się jej prezentacja dokonana przez G. Sartoriego. Wolne wybory łączy on przede wszystkim z wolnością wyboru, uznając ją za jeden z kluczowych elementów suwerenności ludu: „[...] wybory muszą być wolne. Tak jak niewielkie znaczenie ma reprezentacja bez głosujących, głosowanie bez wolnego wyboru nie może stworzyć przedstawicielskiego rządu i staje się niczym więcej jak okresowym zrzeczeniem się przez lud swojej suwerenności. O ile domniemana reprezentacja jest niepewna, o tyle wybory bez wyboru są oszustwem"[24]. Jak podkreśla G. Sartori, tak rozumiane wolne wybory nie stanowią jednak dostatecznej rękojmi urzeczywistnienia suwerenności ludowej; do tego konieczna jest jeszcze „wolność opinii": „Wolne wybory przy skrępowanej opinii niczego nie wyrażają. Mówimy, że lud musi być suwerenny, lecz suweren, który nie ma nic do powiedzenia, niemający własnych opinii, po prostu tylko zatwierdza, jest suwerenem niczego"[25].

Jeszcze bardziej lapidarnie istotę wolnych wyborów ujmuje P.H. Collin – są to wybory „uczciwe i niesfałszowane przez jakąś partię lub rząd"[26]. Definicja ta stawia zatem znak równości między zasadą wolnych wyborów i zasadą uczciwych wyborów.

Ze zrozumiałych względów polska nauka prawa konstytucyjnego, tak jak zresztą i innych państw postkomunistycznych, zajmuje się problematyką wolnych wyborów od niedawna. W okresie PRL próby ukazania istoty tych wyborów podejmowane były niezmiernie rzadko, a jeżeli już – to w konfrontacji z negatywną oceną praktyki wyborczej w państwach, w których ich idea była głoszona. W szczególności warto zwrócić uwagę na pochodzącą z tego okresu ogólną charakterystykę wolności wyborów przeprowadzoną przez K. Biskupskiego. Autor ten, podkreślając znaczenie przestrzegania zasady tajnego głosowania („Tam, gdzie wyborca musi ujawnić swój głos lub obawia się, że głos jego będzie ujawniony i pociągnie za sobą mniej lub więcej przykre konsekwencje, trudno mówić o wyborach w tradycyjnym rozumieniu wyrazu. Można mówić jedynie o wyborach jako akcie akceptacyjno–hołdowniczym..."), postawił tezę, iż maksymalistyczna koncepcja wyborów może oznaczać: a) wolność propagandy wyborczej, tj. jej niezależność od organów wła-

23 D. Beetham, K. Boyle: *Demokracja. Pytania i odpowiedzi*, Toruń 1994, s. 31–32.
24 G. Sartori: *op. cit.*, s. 48.
25 Tamże, s. 116.
26 P.H. Collin: *Dictionary of Politics and Government*, London 2004, s. 101.

dzy państwowej oraz od „organów interesów"; b) wolność wysuwania kandydatów przez „małe grupki wyborców"[27].

Aktualnie w rodzimej nauce prawa konstytucyjnego zaznaczają się dość wyraźne różnice w ujmowaniu specyfiki wolnych wyborów.

W niektórych opracowaniach wskazywana jest zasadnicza funkcja takich wyborów, ale i w tej kwestii nie ma pełnej jednolitości stanowisk. Spotkać się możemy np. ze sprowadzaniem jej do zapewnienia każdemu wyborcy „realizacji jego prawa w sposób wolny od przymusu"[28], przy czym – jak to podkreślają inni teoretycy – chodzi zarówno o przymus fizyczny, jak i psychiczny, a także o wolność od wpływu innych czynników zewnętrznych[29]. Innym przykładem jest utożsamianie wolnych wyborów z zagwarantowaniem „swobodnego udziału podmiotów politycznych w wyborach"[30]. Ukazane rozbieżności dowodzą pośrednio niejednakowego rozumienia wolnych wyborów.

Rozbieżności te jeszcze bardziej przejrzyście ujawniają się w proponowanych definicjach wolnych wyborów, a zwłaszcza w wymienianych katalogach ich elementów.

Zdaniem R. Chruściaka, jest to „system wyborczy oparty o pluralizm, »wolną grę« sił politycznych, swobodę wyboru określonej opcji programowej, swobodę kandydowania i zgłaszania list kandydatów oraz o swobodę prowadzenia kampanii wyborczej"[31]. L. Garlicki i K. Gołyński piszą natomiast: „najogólniej zasadę tę trzeba rozumieć jako zasadę politycznego niezaangażowania państwa w proces wyborczy, istnienie nieograniczonej konkurencji kandydatów (list kandydatów), a także nieskrępowaną politycznymi ograniczeniami kampanię wyborczą, umożliwiającą wyborcom podejmowanie »dobrze poinformowanych«, rozsądnych decyzji wyborczych"[32]. Podobnie podchodzi do treści zasady wolnych wyborów B.Banaszak, akcentujący jednakże dodatkowo znaczenie potrzeby zagwarantowania swobody realizacji aktu wyborczego[33].

Czynnik ten uwzględnia E. Gdulewicz, konstatując, że wolne wybory są to takie wybory, w których „wyborca ma możliwość korzystania z przysługujących mu praw w warunkach braku jakiegokolwiek przymusu i ograniczeń, zaś przepisy prawa gwarantują wolną od jakiekolwiek monopolu możliwość wysuwania kandydatów, określania programów wyborczych i ich propagowania"[34]. Analogiczny zestaw cech wolnych wyborów wymienia również A. Kulig[35]. Takie rozumienie omawianego pojęcia bywa rozszerzane poprzez wskazanie innych jeszcze elementów wchodzących w jego skład. Z. Jarosz za konstytutywny ich składnik uznaje ponadto swobodę tworzenia i działalności partii politycznych oraz innych organizacji[36], zaś M. Chmaj – wolną konkurencję komitetów wyborczych w kampanii wyborczej oraz istnienie niezależnych organów (lub quasi–sądowych) nadzorujących przebieg wyborów i kontrolujących ich ważność[37].

S. Gebethner[38], J. Buczkowski[39] i F. Rymarz[40] koncentrują się przede wszystkim na trzech elementach, którymi są: 1) rywalizacja kandydatów i opcji programowych; 2) nieskrępowane, wolne od nacisku władz wyrażanie przez wyborców woli w akcie głosowania; 3) uczciwość przeprowadzenia procesu wyborczego, a zwłaszcza rzetelnego ustalenia wyników wyborów. B. Zawadzka, wymieniając drugi i trzeci z wymienionych elementów, wskazała oprócz tego na dwa inne: 1) „możliwość w pełni swobodnego, nieograniczonego żadnymi przepisami (jak tylko wymóg posiadania pełni praw obywatelskich) kandydowania w wyborach, pełna dostępność kandydowania dla każdego obywatela"; 2) „sposób ustalania wyników wyborów i rozdziału mandatów powinien zapewniać maksymalne zbliżenie rezultatów tego podziału do wyrażonych w wyborach społecznych preferencji, czyli w jak najmniejszym stopniu zniekształcać wolę wyborców"[41].

Najszerzej zasadę wolnych wyborów pojmują A. Jamróz, J. Raciborski, W. Sokół i A. Żukowski, obejmujący nią m.in. elementy innych podstawowych zasad prawa wyborczego.

Jak pisze A. Jamróz, termin „wolne" wskazuje, że „odniesieniu do wszelkich stadiów i aspektów wyborów chodzi o swobodną, wolną konkurencję; równą, opartą o oddolne wyzwalanie indywidualnej inicjatywy dla celów ogólnych". Toteż – zdaniem tego autora – pojęcie wolnych wyborów zawiera: wolność kandydatur (zarówno wolność ich przedkładania, jak i wolną, równą ich konkurencję); wolne warunki wyborów – ich powszechność i równość w odniesieniu do wyborców (nieistnienie cenzusu rasy, płci, narodowości, majątkowego czy zamieszkania); zagwarantowanie

27 K. Biskupski: *Problemy ustrojoznawstwa*, Toruń 1968, s. 136.
28 R. Piotrowski: *Polski ustrój państwowy*, Warszawa 2000, s. 28.
29 B. Banaszak, A. Preisner. *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 162–163.
30 L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 158.
31 R. Chruściak: *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999, s. 63.
32 L. Garlicki, K. Gołyński: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 71–72.
33 B. Banaszak: *Prawo...*, s. 289.
34 E. Gdulewicz: *op. cit.*, s. 78.
35 A. Kulig: *Zasada wolnych wyborów*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999, s. 129–130.
36 Z. Jarosz: *op. cit.*, s. 14.
37 M. Chmaj: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja)*, Warszawa 1999, s. 75.
38 S. Gebethner: *Wybory do Sejmu i Senatu 1989 r. (wstępne refleksje)*, „Państwo i Prawo" 1989, z. 8, s. 4. Zob. też tegoż autora: *Niedoskonałe wolne wybory w Środkowej i Wschodniej Europie w latach 1989–1990*, [w:] *Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. J. Raciborski, Warszawa 1991, s. 29.
39 J. Buczkowski: *op. cit.*, s. 218 i nast.
40 F. Rymarz: *Udział sędziów w organach wyborczych*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000, s. 36.
41 B. Zawadzka: *Zmiany systemu politycznego w ustawodawstwie państw Europy Środkowej i Wschodniej 1989–1991*, Warszawa 1992, s. 55.

wszystkim wyborcom i kandydatom w wyborach maksimum wolności, swobodnego wyboru, w ramach równych demokratycznie pojmowanych praw; wolność głosowania, czyli równe warunki podejmowania decyzji wyborczej (dostęp do informacji, propagandy), zagwarantowanie tajności aktu głosowania, itp.[42].

J. Raciborski wymienia pięć warunków, których dochowanie sprawia, że wybory nazwać można wolnymi: 1) wybory muszą być konkurencyjne (istnienie realnych alternatyw wyboru); 2) bierne i czynne prawo wyborcze nie może być istotnie ograniczone; 3) nie może być stosowany jakikolwiek przymus w stosunku do kandydatów i wyborców, zwłaszcza przymus administracyjny; 4) prawo wyborcze winno być takie samo dla wszystkich; 5) głosy muszą być uczciwie policzone[43].

Według W. Sokoła, o wolnych wyborach można mówić wówczas, gdy: 1) bierne prawo wyborcze ma charakter powszechny i nie jest ograniczone cenzusami; 2) wybory odbywają się regularnie, w ustalonych prawem odstępach (kadencja organu przedstawicielskiego nie jest arbitralnie przedłużana); 3) wybór dokonywany jest spośród nieograniczonej liczby kandydatów, których zgłaszanie jest nieskrępowane; 4) kandydaci i wspierające ich ugrupowania w sposób swobodny mogą propagować swoje idee i programy; 5) organizacja wyborów jest powierzona samym wyborcom lub niezależnym od władzy ustawodawczej i wykonawczej organom wyborczym; 6) akt wyborczy dokonywany jest bez skrępowania, całkowicie swobodnie; 7) ustalanie wyników głosowania i wyników wyborów dokonywane jest uczciwie i zgodnie z obowiązującym prawem; 8) objęcie mandatu uzyskanego zgodnie z prawem następuje bez przeszkód[44].

Punkt wyjścia dla charakterystyki zasady wolnych wyborów A. Żukowskiego jest typowy: zasada ta oznacza, że każdy wyborca może korzystać z przysługującego prawa wyborczego w sposób wolny od jakiegokolwiek przymusu fizycznego lub psychicznego lub też innych czynników zewnętrznych, zaś w szerszym znaczeniu – nieograniczanie w żaden sposób wyborcy alternatywami personalnymi i programowymi. Ponadto jednak do spełnienia formuły wolnych wyborów i demokratycznych wymagane są jeszcze cztery warunki: globalności, konkurencyjności, okresowości i ostateczności. Najogólniej biorąc, globalność jest to dopuszczenie do udziału w wyborach – na równych prawach – wszystkich obywateli oraz grup obywateli (formalnie i materialnie). Przez konkurencyjność należy rozumieć: 1) zapewnienie wyborcom rzeczywistego wyboru, czyli kierowanie się zasadą wysuwania na obsadzenie jednego mandatu przynajmniej dwóch kandydatów; 2) zagwarantowanie kandydatom i ugrupowaniom politycznym wolności słowa, zgromadzeń i swobodnego poruszania się, przede wszystkim zaś stworzenie jednakowych warunków

42 A. Jamróz: *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993, s. 33.
43 J. Raciborski: *Społeczeństwo i wybory*, [w:] *Płeć. Wybory. Władza*, red. R. Siemieńska, Warszawa 2005, s. 24.
44 W. Sokół: *Demokracja*, [w:] *Mały leksykon politologiczny*, red. M. Chmaj i W. Sokół, Lublin 1996, s. 54.

prawnych upowszechniania poglądów i programów wyborczych, zwłaszcza w środkach masowego przekazu. Warunek okresowości sprowadza się do przeprowadzania wyborów regularnie, zgodnie z istniejącymi regulacjami prawnymi (kadencyjność mandatariuszy). Warunek ostateczności wyborów wymaga, by po ogłoszeniu ich wyników i stwierdzeniu przez sąd ich praworządnego przebiegu wszystkie podmioty polityczne uczestniczące w wyborach akceptowały wolę wyborców[45].

2. Specyfika wolnych wyborów w świetle dokumentów organizacji międzynarodowych

Różnorodność definiowania wolnych wyborów jest właściwa nie tylko doktrynie. Znaczne różnice zaznaczają się również w ujmowaniu ich specyfiki przez międzynarodowe organizacje – zarówno rządowe, jak i pozarządowe. Organizacje te przez długi czas podchodziły bardzo ostrożnie do tej kwestii, nie podejmując prób opracowania kryteriów wolnych wyborów, poprzestając zazwyczaj na synonimicznym ich traktowaniu z wyborami, których przebieg można byłoby zaakceptować jako demokratyczne, umożliwiające autentyczne wyrażenie woli przez obywateli. Sytuację tę dodatkowo komplikowało – i nadal jeszcze komplikuje – odnoszenie cechy wolności w jednych dokumentach do całego procesu wyborczego („wolne wybory"), a w innych tylko do jednej z jego faz – głosowania („wolne głosowanie"), jak też łączne ujmowanie tej cechy z innym przymiotem wyborów demokratycznych: uczciwego ich przebiegu. Zmiana postaw w tym zakresie podyktowana została podjęciem na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku szeroko zakrojonej akcji udzielania tzw. pomocy wyborczej, przeprowadzania monitoringu i obserwacji wyborów, z czym wiązała się potrzeba dokonywania ich oceny.

Pierwszą znaczącą i spektakularną próbą określenia nieco bliżej wymagań dotyczących wyborów ogólnokrajowych był – opisywany już wcześniej – Dokument Kopenhaski z 29 czerwca 1990 r., nie bez racji nazywany pierwszym paneuropejskim „Manifestem demokratycznym"[46]. Od tego czasu liczne organizacje, o zasięgu ogólnoświatowym oraz regionalnym, podejmowały wysiłek sprecyzowania standardów wyborów określanych jako „wolne i uczciwe". Działania w tym kierunku podjęte zostały m.in. w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Rady Europy, Zgromadzenia Międzyparlamentarnego Wspólnoty Niepodległych Państw, Organizacji Państw Amerykańskich, Unii Międzyparlamentarnej.

45 A. Żukowski: *Systemy...*, s. 37 i 40 i n.
46 Zob. T. Buergenthal: *Copenhagen: A Democratic Manifesto*, „World Affairs" 1990, Vol. 153, No. 1, s. 6.

Nie doszło jednak dotąd do wypracowania jakiejś jednej, ogólnie aprobowanej, w pełni dojrzałej, a przy tym klarownej, rzetelnej i przekonywającej koncepcji wolnych i uczciwych wyborów. Odzwierciedleniem tego są prezentowane, różniące się między sobą i często nadmiernie rozrośnięte, katalogi standardów (wyznaczników) takich wyborów, raczej opisujące, jak w ogóle powinien odbywać się demokratyczny proces wyborczy, nie zaś precyzujące istotę jednego z jego aspektów, którym jest wolność wyborów[47]. Tym samym aspekt ten niejako wtapia się w ogólną wizję należycie przeprowadzanych wyborów, a w dalszej konsekwencji „zamazuje się" i gubi jego specyfika.

Przykładem rozległego ujmowania problematyki wolnych i uczciwych wyborów jest „Deklaracja w sprawie kryteriów wolnych i uczciwych wyborów", uchwalona w Paryżu w dniu 26 marca 1994 r. przez Radę Międzyparlamentarną, będącą organem do spraw działalności politycznej Unii Międzyparlamentarnej[48]. W uroczystym wstępie do tego aktu zostały wymienione kluczowe zasady takich wyborów. Uczyniono to poprzez zamanifestowanie uznania i poparcia dla „podstawowych zasad odnoszących się do okresowych wolnych i uczciwych wyborów, przyjętych przez państwa w ogólnoświatowych i regionalnych dokumentach, dotyczących praw człowieka, w tym prawa do udziału w rządzeniu swoim krajem, bezpośrednio lub pośrednio poprzez swobodnie wybranych przedstawicieli, do brania udziału w takich wyborach w tajnym głosowaniu, do posiadania równej szansy wystąpienia w charakterze kandydata w wyborach i do głoszenia swych poglądów politycznych indywidualnie lub wspólnie z innymi". Deklaracja, konkretyzując ten apel, ustaliła szczegółowy zestaw wzorcowych reguł właściwych wolnym i uczciwym wyborom, „nalegając", by rządy i parlamenty nimi się kierowały.

W grupie reguł–wzorców dotyczących głosowania i praw wyborczych omawiany dokument wymienia następujące: 1) każdy dorosły obywatel ma prawo, bez dyskryminacji, brać udział w wyborach; 2) każdy obywatel ma prawo być objęty skuteczną, pozapartyjną i niedyskryminującą procedurą rejestracji wyborców; 3) żadnemu uprawnionemu obywatelowi nie wolno odebrać prawa do udziału w wyborach i do wpisania do rejestru wyborców, chyba że w zgodności z obiektywnymi, wiarygodnymi kryteriami określonymi przez prawo wewnątrzkrajowe oraz z zobowiązaniami państwa, wynikającymi z prawa międzynarodowego; 4) każda osoba, której odmówiono prawa do wzięcia udziału w wyborach lub zarejestrowania w charakterze wyborcy, uprawniona jest do złożenia odwołania do sądów – kompetentnych do dokonania rewizji takich decyzji oraz szybkiego i skutecznego korygowania powstałych nieprawidłowości; 5) każdy wyborca ma prawo do równego i skutecznego dostępu do lokalu wyborczego w celu realizacji prawa do głosowania;

47 Por. J. Elklit: *op. cit.*, s. 130–131.
48 Przekład na język polski: „Biuletyn Informacyjny" (Wyd. Krajowego Biura Wyborczego) 1995, nr 1, s. 35 i n.

6) każdy wyborca jest uprawniony do korzystania ze swych praw na równi z innymi wyborcami, a waga jego głosu odpowiada innym głosom; 7) prawo do oddania głosu w warunkach zachowania tajności ma charakter bezwzględny i nie może być w jakikolwiek sposób ograniczone.

Jeszcze bardziej bogata jest lista kryteriów wolnych i uczciwych wyborów zgrupowanych w odniesieniu do problematyki kandydowania, udziału partii politycznych w wyborach, prowadzenia kampanii wyborczej oraz odpowiedzialności z tym związanej. W tym zakresie wskazane wybory charakteryzują się tym, że: 1) każdy obywatel, mając prawo do udziału w rządzeniu swym krajem, posiada jednakową możliwość kandydowania w wyborach; 2) każdy ma prawo do wstąpienia do partii politycznej lub innej organizacji, bądź ich współtworzenia, w celu ubiegania się w wyborach o mandat; 3) każdy, indywidualnie lub z innymi, ma prawo do swobodnego wyrażania swych poglądów politycznych, dostępu i udzielania informacji, poruszania się bez przeszkód po kraju w celu ubiegania się o mandat, jak również prowadzenia kampanii wyborczej na jednakowych zasadach z innymi partiami politycznymi; 4) wszyscy kandydaci i wszystkie partie polityczne posiadają jednakową możliwość dostępu do środków przekazu, by móc przedstawiać swoje poglądy polityczne; 5) kandydaci mają zagwarantowane, podlegające ochronie, prawo do zapewnienia bezpieczeństwa w odniesieniu do życia i własności; 6) każda osoba i każda partia polityczna ma prawo do ochrony prawnej oraz zapewnienia podejmowania działań przeciw pogwałcaniu ich praw politycznych i wyborczych; 7) wymienione powyżej prawa mogą podlegać jedynie takim ograniczeniom natury wyjątkowej, które są zgodne z prawem i są konieczne w społeczeństwie demokratycznym dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, ochrony zdrowia lub moralności społeczeństwa, względnie ochrony innych praw i wolności, pod warunkiem, że są one spójne z zobowiązaniami państwa wynikającymi z prawa międzynarodowego (ograniczenia prawa kandydowania, tworzenia partii politycznych i prawa prowadzenia kampanii wyborczej nie mogą być stosowane, jeżeli stanowią pogwałcenie zasady niedyskryminowania z powodu rasy, płci, języka, religii, głoszenia określonych politycznych i innych poglądów, pochodzenia narodowego albo społecznego, własności, urodzenia lub innych przyczyn); 8) każda osoba i partia polityczna, której prawo do prowadzenia kampanii wyborczej zostało zakwestionowane lub ograniczone, ma możność odwołania się do kompetentnych organów w celu zrewidowania i skorygowania nieprawidłowych działań – szybko i skutecznie; 9) kandydowanie osób i prawa partii do prowadzenia kampanii wyborczej wiążą się z odpowiedzialnością wobec społeczeństwa, w szczególności żaden kandydat i partia nie może w niej być narażony na przemoc; 10) wszyscy kandydaci i wszystkie partie polityczne, biorące udział w walce wyborczej, muszą przestrzegać praw i wolności pozostałych podmiotów.

Co jest warte mocnego podkreślenia: wykaz tych reguł zamyka wytyczna obligująca kandydatów i partie polityczne biorące udział w rywalizacji wyborczej do zaakceptowania zasady wolnych i uczciwych wyborów.

Deklaracja, o której mowa, formułuje ponadto obowiązki państw związane z potrzebą zagwarantowania realizacji wskazanych wyżej wyznaczników wolnych i uczciwych wyborów. W tym celu władze państw powinny podjąć – wymienione konkretnie w tym dokumencie – konieczne działania legislacyjne, jak i różnorodne środki o charakterze politycznym.

Jeszcze inne pojmowanie wolnych wyborów jest zaprezentowane w kodeksie dobrej praktyki wyborczej, uchwalonym przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo, tzw. Komisję Wenecką. Zwraca uwagę to, że nie posługuje się on określeniem „zasady wyborów", lecz „zasady głosowania". Pięć takich zasad – w myśl kodeksu – tworzy „europejskie dziedzictwo wyborcze", filar wyborów demokratycznych: głosowania powszechnego, równego, wolnego, tajnego i bezpośredniego. Uzupełnia je wymóg przeprowadzania wyborów w regularnych odstępach czasu.

Wolne głosowanie ma dwa różne aspekty: swobodne formułowanie opinii wyborczych i takież samo ich wyrażanie, co jest równoznaczne – jak stwierdza się w uzasadnieniu – wolności procedury głosowania oraz dokładnemu ustalaniu jego rezultatów. Pierwszy z wymienionych aspektów wymaga neutralności państwa w procesie wyborczym w szczególności w odniesieniu do mediów, rozklejania plakatów, realizacji prawa do demonstracji, finansowania partii politycznych i kandydatów. Państwo ma również obowiązki o charakterze pozytywnym, m.in. przekazywanie wyborcom informacji o zgłoszonych kandydatach. Tego rodzaju informacje powinny być również dostępne w językach mniejszości narodowych.

Z drugim z wymienionych aspektów głosowania wolnego wiąże się przede wszystkim wymóg stosowania prostej, jasnej procedury, która stanowczo musi być przestrzegana, tak by nie dopuścić do powstawania oszustw wyborczych. Wszyscy wyborcy muszą mieć możliwość głosowania w lokalach wyborczych. Inne metody oddawania głosu – przez pocztę, drogą elektroniczną – są dopuszczalne tylko wówczas, gdy są bezpieczne, rzetelne i niezawodne, a więc zapewniają tajność wyrażania woli oraz dają gwarancję niepopełniania oszustw oraz niezastraszania. Kodeks wymienia też szereg reguł organizacyjno–technicznych niezbędnych dla zapewnienia wolności głosowania, m.in. zezwala na stosowanie ruchomych punktów wyborczych tylko pod ściśle określonymi warunkami, wykluczającymi ryzyko dokonania fałszerstw, zakazuje oznaczania kart w lokalach wyborczych i wynoszenia poza nie kart niewykorzystanych, nakazuje włączanie w skład organów przeprowadzających głosowanie przedstawicieli partii politycznych, a także zezwala na obecność podczas głosowania i obliczania jego wyników obserwatorów wyznaczonych przez

kandydatów. Kodeks nie pomija ponadto kluczowych reguł odnoszących się do ustalania rezultatów głosowania. Musi być ono jasne; najlepiej, ażeby odbywało się w lokalu wyborczym, koniecznie w obecności – o czym była mowa – przedstawicieli kandydatów oraz mediów, mających prawo dostępu do protokołów. Część kodeksu, ustalającą warunki wolnego głosowania, kończy stwierdzenie, iż państwo musi stosować kary w przypadku popełnienia jakiegokolwiek fałszerstwa wyborczego.

W przytoczonych dokumentach ujęcie wolnych wyborów znacznie odbiega od podejścia do tego problemu w projekcie europejskiej konwencji o standardach wyborów, prawach i wolnościach wyborczych, przyjętym na konferencji w Moskwie we wrześniu 2002 r. Wszystkie wymienione w nim standardy poddane zostały bliższej charakterystyce w osobnych artykułach, jednakże rozumienie i prezentacja niektórych z nich są wielce dyskusyjne. W pierwszej kolejności uwaga ta dotyczy przyjętego w art. 2 nadzwyczaj wąskiego zakresu pojęcia wolnych wyborów, ograniczonego do ram swobodnego podejmowania decyzji wyborców i innych podmiotów dotyczących udziału w procesie wyborczym oraz takiegoż wyrażania woli w akcie głosowania. Nieklarowne czy ewidentnie nietrafne są ponadto – jak się zdaje – wiążące się z tym pojęciem niektóre propozycje postanowień szczegółowych.

Zgodnie z tym projektem uczestnictwo obywateli w wyborach powinno być „wolne i dobrowolne", a to oznacza, że nikt nie może zmuszać ich do takiej aktywności. Pewną niekonsekwencją takiego postawienia sprawy jest dopuszczenie możliwości nałożenia obowiązku udziału w samym akcie głosowania przez konstytucję (lub w ogóle prawo), pod niejasnym warunkiem, że „nie ustanawia on restrykcji w realizacji zasady wolnych wyborów". Warto przy tym zaznaczyć: opisywany tu dokument zawiera też propozycję wprowadzenia do konwencji postanowienia o niedopuszczalności gromadzenia i – ewentualnie – publikowania informacji osobowych o wyborcach, którzy wzięli udział w głosowaniu lub uchylili się od niego.

W świetle tego dokumentu elementami zasady wolnych wyborów są jeszcze zakazy: zmuszania do głosowania na określonych kandydatów i listy kandydatów lub przeciwko nim, przeszkadzania wyborcy w swobodnym wyrażaniu przez niego woli, zmuszania kogokolwiek do wyjawienia, jak zamierza głosować lub głosował. Elementem takim jest również uprawnienie każdego wyborcy do równego i swobodnego dostępu do lokalu wyborczego.

Bodajże najwięcej uwag krytycznych wywołało, zamieszczone również w art. 2 projektu konwencji, postanowienie, które nie dopuszcza obywateli obcych państw, zagraniczne podmioty prawne i międzynarodowe ruchy polityczne do jakiejkolwiek aktywności wyborczej w danym państwie, wpływu na wszystkie fazy procesu wyborczego. Jak stwierdza C. Grabenwarter, postanowienie to musi być rozumiane jako generalny zakaz udziału obcokrajowców w kampanii wyborczej, który jest nie-

zgodny z prawem konstytucyjnym niektórych państw, jak również z prawem Unii Europejskiej[49].

Od propozycji zawartych w tym projekcie nie odbiega sposób ujęcia istoty wolnych wyborów w przyjętej także w Moskwie, kilka miesięcy wcześniej (9 grudnia 2001 r.), konwencji o standardach demokratycznych wyborów, praw i wolności wyborczych w państwach – uczestnikach Wspólnoty Niepodległych Państw (art. 8). Daleko idąca zbieżność treści obu dokumentów zdaje się świadczyć o wspólnym źródle ich inspiracji. Wprawdzie projekt konwencji europejskiej poszerzony został o kilka postanowień, ale i one zostały włączone nieco później do zaleceń dla międzynarodowych obserwatorów wyborów Wspólnoty Niepodległych Państw, uchwalonych przez Zgromadzenie Międzyparlamentarne Wspólnoty 5 grudnia 2002 r. (rozdz. 1.8). Tym samym nastąpiło pełne uzgodnienie charakterystyki wolnych wyborów w dokumentach tego ugrupowania państw z ich sposobem widzenia w projekcie omawianej konwencji[50].

Dokumenty Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, w przeciwieństwie do ostatnio prezentowanych aktów, w ogóle nie zawierają definicji wolnych wyborów, i to pomimo dokonywanej w nich szerokiej analizy standardów wyborów demokratycznych. Definicję taką formułuje jedynie, wydany przez Biuro, poradnik przeznaczony dla wewnątrzkrajowych obserwatorów przebiegu wyborów[51]. Według tego opracowania „wolne wybory oznaczają, że prawa i podstawowe wolności człowieka są przestrzegane zarówno przed wyborami, w czasie ich trwania oraz po zakończeniu. Wszystkim obywatelom, partiom i kandydatom powinny być zagwarantowane prawa do swobodnego wyrażania poglądów, przemieszczania się, prawo do zrzeszania się i pokojowych zgromadzeń. W procesie wyborczym nie mogą mieć miejsca przemoc, zastraszanie, prześladowanie w trybie administracyjnym lub sądowym. W procesie tym powinny być wykorzystane wszystkie możliwości swobodnego prowadzenia kampanii wyborczej, a organizacje obywateli mogą bez przeszkód realizować związaną z wyborami działalność"[52]. Na marginesie warto dodać, że możliwość realnego wyboru, istnienie wielu alternatyw wyborczych, opracowanie to uznaje za element innego standardu wyborów demokratycznych, jakim jest ich autentyczność.

Próby zdefiniowania wolnych wyborów podejmowane są również przez organizacje pozarządowe, niejednokrotnie z myślą o potrzebach wiążących się z prze-

49 Zob. C. Grabenwarter: *op. cit.*, s. 4.

50 Jedyną istotną różnicą jest zapisanie tylko w zaleceniach Zgromadzenia Międzyparlamentarnego Wspólnoty Niepodległych Państw, przy zakreślaniu specyfiki wolnych wyborów, obowiązku zabezpieczenia obywatelom prawa do wolności zgromadzeń i zrzeszenia się, wolności słowa, poglądów, informacji, formy głosowania gwarantującej swobodę wyrażania woli (rozdz. 1.8 pkt 4).

51 W jęz. rosyjskim *Rukowodstwo dla wnutriennych nabliudatieliej za wyborami*, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warszawa 2004.

52 Tamże, s. 17.

prowadzanymi przez nie misjami obserwacyjnymi wyborów. Za przykład może służyć, mająca siedzibę w Victorii (Brytyjska Kolumbia, Kanada), organizacja „CommonBorders", która przedmiotem swoich zainteresowań uczyniła praktykę wyborczą państw Ameryki Środkowej i Południowej. Zgodnie z przyjętą przez nią definicją, o „wolnym" procesie wyborczym można mówić wówczas, jeżeli są realizowane następujące fundamentalne wolności: 1) słowa i ekspresji wyborców, partii politycznych i mediów; 2) zrzeszania się (w szczególności tworzenia partii politycznych i organizacji pozarządowych); 3) zgromadzeń w celu odbywania wieców politycznych i prowadzenia kampanii wyborczej; 4) dostępu wyborców do informacji wyborczych, do ich otrzymywania i rozpowszechniania; 5) rejestrowania się wyborców, partii politycznych i kandydatów; 6) wolność od przemocy, zastraszania i przymusu; 7) dostępu wyborców, przedstawicieli partii politycznych oraz akredytowanych obserwatorów do lokali wyborczych; 8) wyrażania woli w głosowaniu tajnym; 9) podnoszenia wątpliwości, występowania ze sprzeciwami i skargami bez negatywnych reperkusji[53].

Przytoczmy jeszcze stanowisko w tej sprawie zajęte przez organizację The International Human Rights Law Group. Organizacja ta wyodrębniła cztery fundamentalne zasady, od których przestrzegania jest uzależnione uznanie wyborów za wolne i uczciwe: 1) poszanowanie „integralności jednostki" (kampania wyborcza nie powinna być prowadzona w atmosferze zastraszania, represji i innych nadużyć); 2) możliwość udziału wszystkich obywateli na każdym poziomie procesu wyborczego (ubiegania się o mandaty, rozpowszechniania informacji, udziału w organizacji wyborów i głosowaniu); 3) istnienie wolności wypowiedzi, zgromadzeń i zrzeszania się, tworzących warunki do prowadzenia kampanii, w której wyborcy są należycie poinformowani, a kandydaci mogą swobodnie głosić swoje poglądy; 4) przeprowadzenie głosowania i obliczania jego wyników taki sposób, by rezultaty wyborów odzwierciedlały wolę polityczną wyborców[54].

3. Orzecznictwo sądowe a zasada wolnych wyborów

Wiele cennego materiału do ustalenia specyfiki i standardów wolnych wyborów wniosło orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz działającej do 1998 r. – Europejskiej Komisji Praw Człowieka. Organy ten wielokrotnie wypowiadały swoje stanowisko wobec różnorodnych kwestii wiążących się z takim charakterem wyborów, interpretując art. 3 Protokołu Pierwszego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

53 http://www.commonborders.org./free_and_fair.htm

54 *Guidelines for International Election Observing*, prepared by L. Garber for the International Human Rights Law Group, Washington 1984, s. 18, 33 i n.

Zasługą ich jest m.in. ucięcie ożywionej dyskusji nad zakresem podmiotowym sformułowania „ciało ustawodawcze", użytego w tym artykule w celu określenia organów, do których powinny być organizowane „w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności". Wychodząc z założenia, iż wspomniane sformułowanie musi być rozumiane z uwzględnieniem zaciąganych międzynarodowych zobowiązań wpływających na uprawnienia ustawodawcze[55], za organy nim objęte zostały uznane nie tylko parlamenty ogólnonarodowe (w parlamentach dwuizbowych przynajmniej izby pierwsze), ale również parlamenty podmiotów państwa federalnego, obwodów autonomicznych i regionów (jeżeli przysługują im uprawnienia ustawodawcze)[56], jak i Parlament Europejski[57]. Wskazano natomiast brak podstaw do stosowania art. 3 Protokołu Pierwszego w stosunku do wyboru głowy państwa[58] oraz wyborów do organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego[59], jak też – co już wcześniej stwierdziliśmy – izb drugich parlamentu.

Wprawdzie zadaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest rozstrzyganie indywidualnych skarg na naruszenia praw człowieka, zarazem jednak – jak zauważa L. Garlicki – „formowanie i funkcjonowanie parlamentu są w tak bliski sposób powiązane ze sferą praw człowieka, że orzekanie o tych prawach nie może nie oddziaływać – pośrednio lub bezpośrednio – na kształtowanie europejskich standardów prawa parlamentarnego"[60]. Jedna ze sfer tego powiązania odnosi się do prawa wyborczego do parlamentu. Specyficzne dla powoływanego wyżej art. 3 Protokołu Pierwszego jest to, że jego treścią jest zachowanie państwa, a nie jego obywateli. Pomimo takiego określenia adresata unormowania, przyjąć należy, iż statuuje ono również prawo jednostki do wolnych wyborów[61] oraz – co wynika wprost

55 *Tête v. France,* 9 December 1987, No. Application 11123/84 (Europejska Komisja Praw Człowieka).

56 Zob. *X., Y. and Z. v. Federal Republic of Germany,* 18 May 1976, No. Application 6850/74 (Europejska Komisja Praw Człowieka). *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium...; Federacion Nacionalista Canaria v. Spain,* 7 June 2001, No. Application 56618/00 (Europejski Trybunał Praw Człowieka)

57 *Matthews v. The United Kingdom,* 18 February 1999, No. Application 24833/94 (Europejski Trybunał Praw Człowieka). Zaznaczyć należy, że wcześniej Europejska Komisja Praw Człowieka wyrażała pogląd przeciwstawny, uważając, że art. 3 Protokołu Pierwszego nie odnosi się do ponadpaństwowych organów przedstawicielskich – zob. *Tête v. France....; Fournier v. France,* 10 May 1988, No. Application 11406/85. Zob. szerzej L. Garlicki: *Izbiratielnyje prawa...,* s. 35–36.

58 Zob. np. *Baskauskaite v. Lithuania,* 21 October 1998, No. Application 41090/98 (Europejski Trybunał Praw Człowieka); *Guliyev v. Azerbaijan,* 27 May 2004, No. Application 35584/02 (Europejski Trybunał Praw Człowieka).

59 Zob. np. *W, X, Y and Z v. Belgium,* 30 May 1975, No. Application 6745/74 i 6746/74 (Europejska Komisja Praw Człowieka); *Cherepkov v. Russia,* 25 January 2000, No. Application 51501/99; *Xuareb v. Malta,* 15 June 2000, No. Application 52492/99; *Hirst v. the Uniited Kingdom,* 30 March 2004, No. Application 74025/01 (Europejski Trybunał Praw Człowieka). Zasadę wolnych wyborów do tych organów głosi Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 1985 r., która definiując samorząd terytorialny jako „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców", zarazem stanowi, iż „prawo to jest realizowane przez rady i zgromadzenia, w skład których wchodzą członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych" (art. 3).

60 L. Garlicki: *Prawo parlamentarne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,* referat, XLVIII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock, 1–3 czerwca 2006 r., s. 4–5.

61 E. Łętowska: *Uwagi o prawie do wolnych wyborów jako prawie politycznym jednostki (Na tle sporu o zarząd komisaryczny w Warszawie – sprawa II S.A. 2115/00),* [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka,* red. M. Kruk, J. Trzciński i J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s.166.

z orzecznictwa Trybunału – ustanawia gwarancje indywidualnych praw wyborczych, w szczególności prawa do głosowania, prawa wysuwania swojej kandydatury w wyborach oraz prawa bycia członkiem organu ustawodawczego[62].

Europejski Trybunał Praw Człowieka za cechy wolnych wyborów uznał wolność wypowiedzi i rozpowszechniania informacji w czasie kampanii wyborczej, a także poszanowanie w nich pluralizmu politycznego. Zaakceptował też – jako niesprzeczne z taką wizją wyborów – np. wprowadzanie „rozsądnych", „nienadmiernych" i nienaruszających swobodnego wyrażania opinii przez wyborców ograniczeń w zakresie czynnego i biernego prawa wyborczego, uzależnienie rejestracji kandydatów (list kandydatów) od spełnienia wymogu zebrania określonej liczby podpisów popierających ich wyborców lub od wpłacenia kaucji, prawnego obowiązku głosowania, ustanawianie progów wyborczych w wyborach proporcjonalnych. Wielokrotnie mocno podkreślał, iż zasada wyborów wolnych nie narzuca jakiegokolwiek rodzaju systemu wyborczego[63]. O orzeczeniach dotyczących wymienionych kwestii będzie wielokrotnie mowa w kolejnych rozdziałach niniejszego opracowania.

Zasada wolnych wyborów poddawana była też interpretacji w orzecznictwie sądów konstytucyjnych – w ostatnich latach – nadzwyczaj często w państwach postkomunistycznych. Trudno jednak dopatrzyć się w praktyce orzeczniczej poszczególnych tych organów pełnej, kompleksowej wizji omawianej zasady, gdyż sądy ustosunkowywały się zwykle tylko do niektórych – fragmentarycznych – jej aspektów. Najwięcej „tworzywa" do rekonstrukcji obrazu wolnych wyborów dostarcza analiza orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec, który wykazał się w tej dziedzinie nadzwyczaj dużą aktywnością. Za główne elementy tego typu wyborów organ ten uznał swobodę wyrażania przez wyborców w akcie głosowania swej rzeczywistej woli oraz kwestię ochrony przed niedopuszczalnym wpływem na decyzje wyborców, zwłaszcza ze strony organów państwowych i osób piastujących najwyższe stanowiska państwowe. Do podstawowych aspektów wolnych wyborów niemiecki sąd konstytucyjny zaliczył ponadto możliwość swobodnego zgłaszania kandydatów, w tym również przez podmioty niebędące partiami politycznymi. Zdaniem Trybunału, z zasady wolnych wyborów wynika też konieczność rywalizacji między różnymi siłami politycznymi, czego wyrazem jest niezbędność konkurowania ze sobą przynajmniej dwóch list kandydatów[64].

62 Zob. L. Garlicki: *Izbiratielnyje prawa w praktikie Ewropiejskogo Suda po prawam czełowieka,* [w:] *Politiczeskije prawa i swobodnyje wybory. Sbor dokładow,* Moskwa 2005, s. 37.

63 Przeglądu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego istoty wyborów wolnych dokonuje I. Kalinina: *Prawo na swobodnyje wybory, „Konstitucjonnoje Prawo: Wostocznoewropiejskoje Obozrenije"* 2002, nr 1, s. 56 i n.

64 Zob. np. H. Meyer: *Prawo wyborcze,* [w:] *Parlament Republiki Federalnej Niemiec,* red. J. Isensee i P. Kirchhof, Warszawa 1995, s.15–17.

4. Próba zdefiniowania wolnych wyborów

Opisana różnorodność spojrzeń na zakres przedmiotowy pojęcia „wolne wybory" wskazuje jednoznacznie na ogromne trudności w jego zdefiniowaniu. Nadawana temu pojęciu treść często nacechowana jest subiektywizmem, aczkolwiek przyznać też trzeba, iż głoszone poglądy zazwyczaj nawiązują do tych samych podstawowych wartości politycznych i prawnych. Jak zauważył G.S. Goodwin–Gil, „w praktyce łatwiej można zidentyfikować, co nie jest wolnymi, uczciwymi i autentycznymi wyborami, przez skupienie się na dowiedzeniu wpływów zewnętrznych, braku możliwości rzeczywistego wyboru, gdy jest zgłoszony jeden kandydat i istnieje system monopartyjny, stosuje się terror wobec wyborców"[65]. Sprecyzowanie określenia „wolne wybory" jest jednak niezbędne. Nie powinno ono być dowolnie interpretowane zgodnie z indywidualnymi lub grupowymi poglądami, a już nade wszystko – w zależności od stawianych doraźnie celów i potrzeb politycznych. Potrzebę taką zwielokrotnia fakt jego stosowania nie tylko w języku politycznym, ale również przyjęcia w aktach normatywnych zarówno prawa międzynarodowego, jak i krajowego. Od sposobu rozumienia wolnych wyborów, a zwłaszcza od ustalenia ostrych i klarownych kryteriów takich wyborów, jest uzależniona generalna ocena konkretnego procesu wyborczego oraz treść orzecznictwa sądowego, w tym także sądów konstytucyjnych. Dotychczasowe trudności ze sformułowaniem precyzyjnej definicji wolnych wyborów, wymieniającej wszystkie ich istotne cechy, nie powinny zniechęcać do podejmowania dalszych prób, a tym bardziej skłaniać do zastępowania tego pojęcia innymi[66].

W moim przekonaniu, stworzenie takiej definicji jest możliwe. Zadaniem wykonalnym jest również ustalenie standardów wolnych wyborów. Nie zgadzam się z R.S. Katzem, jakoby są pewne wspólne tego rodzaju standardy dla wszystkich modeli (koncepcji) demokracji, ale oprócz nich są też właściwe poszczególnym ich typom[67]. Podejście takie relatywizuje istotę i sens wolnych wyborów, zezwala na nadawanie temu pojęciu różnorodnych znaczeń, a także podważa sens i przeznaczenie międzynarodowych standardów jako reguł powszechnie obowiązujących. Z tych samych powodów zajmuję krytyczne stanowisko wobec postulatu wysuwanego m.in. przez niektóre organizacje obserwujące przebieg wyborów, aby nie przyjmować

65 G.S. Goodwin–Gill: *op. cit.*, s. 2.

66 Np. zdaniem E.S. Clark „oceniający przebieg wyborów powinni używać mniej obciążonych określeń, choćby takiego jak »wybory możliwe do uznania« (*acceptable*), który lepiej odbijałby to, co obserwatorzy mają na myśli, kiedy przypatrują się stopniowi, w jakim wybory odpowiadają minimum standardów wyborczych" (*Why Elections Matter*, „The Washington Quarterly", Summer 2000, s. 38). Organizacje monitorujące i obserwujące przebieg wyborów tak właśnie czynią. Odnosząc się do przebiegu konkretnych wyborów, oceniają, czy są one „do zaakceptowania", „odzwierciedlają wolę narodu", „spełniają międzynarodowe standardy" lub czy są „krokiem do przodu". Zob. E.C. Bjornlund: *op. cit.*, s. 118–120.

67 Zob. R.S. Katz: *Democratic Principles and Judging „Free and Fair"*, [w:] *Revisiting Free and Fair Elections*, An International Round Table on Election Standards organized by the Inter–Parliamentary Union, Geneva, November 2004, red. M.D. Boda, Geneva 2005, s. 17 i n.

identycznych standardów przy ocenie wyborów w państwach kształtujących demokratyczne systemy polityczne i w państwach o ugruntowanych tradycjach demokratycznych, mających długotrwałą praktykę wyborów rywalizacyjnych i rzetelnie przeprowadzanych. Zdaniem części osób zabierających głos w tej sprawie stosowania wyższych standardów powinno się oczekiwać od pierwszej z wymienionych kategorii państw, zaś według opinii innych – od drugiej[68].

Dążąc do osiągnięcia założonego celu, w pierwszej kolejności należałoby odrzucić stanowiska skrajne, nadmiernie rozszerzające lub zawężające pojmowanie wolnych wyborów.

Nie wydaje się być uzasadnione utożsamianie ich z całym demokratycznym procesem wyborczym, z jego wszystkimi elementami. Przyjęcie takiego stanowiska oznaczałoby niejako „skonsumowanie" przez problematykę wolnych wyborów ogółu cech wyborów, w tym również innych zasad prawa wyborczego, co jest niedopuszczalne w kontekście ujmowania takich wyborów jako osobnej, wyodrębnionej zasady (cechy) wyborów demokratycznych, a zatem posiadającej treść odrębną, różniącą się od pozostałych przymiotów wyborów demokratycznych. Podobne zastrzeżenia należy odnieść do definicji ogarniających treść niektórych innych podstawowych zasad prawa wyborczego bądź ich elementów, najczęściej powszechności wyborów i tajnego głosowania. Wzajemne przenikanie się, uzupełnianie się zasady wolnych wyborów i pozostałych podstawowych zasad prawa wyborczego jest nieuniknione. Nie może to jednak niweczyć dążenia do wyznaczenia na tyle ostrych ram tej zasady, by nie „konsumowała" elementów zasady wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich, czy też tajnego głosowania oraz problematyki wchodzącej w zakres metodologii ustalania wyników wyborów. Uwaga ta naturalnie odnosi się – z jeszcze większą mocą – do relacji odwrotnej: zasady wolnych wyborów nie powinno się traktować jako składnika bądź aspektu jakiejkolwiek innej podstawowej zasady wyborczej. Jeżeli uznanie wolnych wyborów za zasadę prawa wyborczego ma mieć jakikolwiek sens, to rozgraniczenie jej przedmiotu oraz przedmiotu pozostałych zasad prawa wyborczego jest oczywistą koniecznością.

Nie sądzę również, aby było właściwe redukowanie ram specyfiki wolnych wyborów tylko do zagadnienia swobody dokonywania w akcie wyborczym preferencji programowo–politycznych lub personalnych, głosowania wyborców zgodnie z własnymi przekonaniami, czyli istnienia warunków do rzeczywistego, niewypaczonego wyrażania przez społeczeństwo woli politycznej dotyczącej składu organu przedstawicielskiego. Takie pojmowanie zasady wolnych wyborów jest z kolei zdecydowanie za ubogie, nieuwzględniające wszystkich jej najistotniejszych aspektów. Wybory wolne to również wybory charakteryzujące się rywalizacją różno-

68 O tych postulatach zob. E.C. Bjornlund: *op. cit.*, s. 122.

imiennych, występujących ze zróżnicowanymi programami, sił politycznych i zgłoszonych przez nie kandydatów. I nie wystarczy stawianie jako warunku wolnych wyborów uczestnictwa w rywalizacji wyborczej przynajmniej dwóch sił politycznych, mających szanse na sukces wyborczy[69]. Warunkiem tym jest dopuszczenie do rywalizacji – na równych prawach – wszystkich ugrupowań politycznych powstających na podstawie reguł zapewniających wolność ich tworzenia[70]. Wypływa z tego generalny wniosek: rozpatrując zasadę wolnych wyborów należy mieć ponadto na względzie zagadnienie swobody zgłaszania kandydatów (listów kandydatów) przez podmioty pluralistycznego systemu politycznego oraz swobody prowadzenia agitacji w czasie kampanii wyborczej, u podstaw której leżeć powinno dodatkowo przestrzeganie prawnej formuły równości szans wyborczych.

Godzi się zauważyć, iż dokonana powyżej interpretacja zgodna jest m.in. z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[71] oraz orzecznictwem europejskich sądów konstytucyjnych, nade wszystko niemieckiego, który wielokrotnie zajmował stanowisko w tej sprawie. I jeszcze jedno: redukowanie „prawa do wolnych wyborów" do „prawa do głosowania" lub „prawa do udziału w wyborach", jakże częste w Polsce, nie uwzględnia powinności państwa podjęcia działań organizatorskich, których celem jest zorganizowanie i przeprowadzenie wyborów[72]. Jak stwierdził w jednym ze swoich orzeczeń Europejski Trybunał Praw Człowieka, obowiązkiem państwa jest podejmowanie pozytywnych działań w celu organizacji demokratycznych wyborów, a nie obowiązek powstrzymywania się od jakichkolwiek czynności, co jest właściwe dla wielu praw obywatelskich i politycznych[73].

Konkludując: wydaje się, iż wyróżnić by należało trzy wolności konstytuujące zasadę wolnych wyborów: 1) wyłaniania i zgłaszania kandydatów (list kandydatów), 2) prowadzenia kampanii wyborczej, 3) dokonywania preferencji wyborczych[74]. Innymi słowy, pytanie o istotę wolnych wyborów jest pytaniem o uczestników rywalizacji wyborczej o mandaty w organie przedstawicielskim, o przebieg tej rywalizacji oraz warunki swobodnego obywatelskiego wyboru między programami politycznymi oraz kandydatami. Przesłanką urzeczywistnienia tak rozumianej zasady wolnych wyborów jest, z jednej strony, zakaz przeszkadzania, utrudniania jednostkom reali-

69 Okoliczność tę za wystarczający warunek wyborów rywalizacyjnych uznają m.in. D. Nohlen: *op. cit.*, s. 25; G.B. Powell: *Elections...*, s. 255;

70 W literaturze przedmiotu w oparciu o kryterium rywalizacji uczestników walki wyborczej poza wyborami rywalizacyjnymi i nierywalizacyjnymi wyodrębniany bywa jeszcze jeden typ wyborów – wybory semirywalizacyjne; wybory takie charakteryzują się tym, że – jak pisze D. Nohlen – „istnieją różnego rodzaju ograniczenia, które odnoszą się do możliwości i wolności wyboru, ale nie uchylają ich całkowicie" (*op. cit.*, s. 25). Nie są to wolne wybory i dlatego nie będą one poddawane analizie w dalszej części pracy.

71 Zob. *Existing Commitments...*, s. 60.

72 Zwraca na to uwagę E. Łętowska: *op. cit.*, s. 167.

73 *Mathieu-Mohin ad Clerfayt v. Belgium....*

74 Drugą i trzecią wolność można objąć, tak jak to czyni kodeks dobrej praktyki wyborczej, wypracowany przez Komisję Wenecką, wspólnym mianem „wolnego prawa wyborczego". Punkt 26 komentarza do tego aktu stwierdza, iż w prawie tym zawierają się dwa różne aspekty: wolne kształtowanie poglądów wyborców i wolne ich wyrażanie.

zacji wymienionych wyżej wolności, z drugiej strony zaś – nakaz stworzenia przez właściwe władze publiczne odpowiednich do tego warunków.

Przedstawiona propozycja – bardzo bliska rozumieniu zasady wolnych wyborów przez Związkowy Trybunał Konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec – na tle innych wydawać się może skromna pod względem zakresu merytorycznego. Wymieniane jednak w dokumentach i literaturze przedmiotu inne kwestie odnoszące się do procesu wyborczego, zaliczane do komponentów zasady wolnych wyborów, zawierają się w treści pozostałych podstawowych zasad prawa wyborczego bądź stanowią konkretyzację lub gwarancję realizacji wymienionych powyżej trzech rodzajów wolności.

Uwaga ta w szczególności dotyczy – często podnoszonego w definicjach i opisach istoty wolnych wyborów – zagadnienia prawidłowości działania organów wyborczych, procedur niezależnej, obiektywnej kontroli wskazanego procesu, prawa obywateli do występowania ze sprzeciwami, protestami i skargami wobec czynności podejmowanych w jego toku, weryfikacji wyborów. Problematykę tę należy umiejscowić w zasadzie uczciwych wyborów, głoszonej wprost przede wszystkim w dokumentach międzynarodowych, która – moim zdaniem – powinna być pełnoprawnie włączona do katalogu podstawowych zasad prawa wyborczego, obok zasad: powszechności, równości, bezpośredniości wyborów, tajnego głosowania i zasady określającej sposób repartycji mandatów.

Za immanentną wolnym wyborom cechę nie powinno się także uważać dobrowolności udziału obywateli w głosowaniu. W dwudziestu kilku państwach, o czym będzie jeszcze szerzej mowa w rozdziale VIII, jest ustanowiony prawny przymus głosowania, w tym też w takich, co do których nie ma żadnych wątpliwości, iż realizowana jest w nich formuła wolnych wyborów. Stosowanie prawnego przymusu wyborczego w niczym nie ogranicza swobody wyborców w wyrażaniu preferencji zgodnie z osobistymi przekonaniami, a tym samym nie koliduje z zasadą wolnych wyborów. Jego celem jest aktywizacja społeczeństwa, a nie deprecjacja statusu politycznego jego członków. Dodajmy, że pogląd ten dobitnie potwierdziła Europejska Komisja Praw Człowieka, uznając zgodność prawnego obowiązku głosowania z art. 3 Protokołu Pierwszego do paryskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1952 r., nakładającym na państwa–sygnatariuszy obowiązek przeprowadzania wolnych wyborów do ciał prawodawczych[75].

W zakresie problematyki wolnych wyborów powinno natomiast być ujmowane zagadnienie biernego prawa wyborczego, zazwyczaj łączone z zasadą powszechności wyborów, także w dokumentach miedzynarodowych. Przekonująca wydaje się być argumentacja K. Skotnickiego za wąskim pojmowaniem tej zasady, ograni-

75 *X v. Austria, 12 July, No. Application 7008/75.*

czającym ją do czynnego prawa wyborczego. Przemawiają za tym względy prawne oraz językowe. Co się tyczy pierwszych z nich, to stwierdzić przede wszystkim należy, iż kręgi wyborców i grupy osób mogących kandydować przewidziane w prawie wyborczym wielu państw są niejednakowe, co wynika z faktu ustanawiania wyłączeń w zakresie biernego prawa wyborczego (w szczególności w odniesieniu do wymaganego wieku), niemających zastosowania przy realizacji czynnego prawa wyborczego. A zatem, nie wszystkim posiadającym czynne prawo przysługuje bierne prawo wyborcze. W tej sytuacji twierdzenie, iż „wybory są powszechne", w odniesieniu do drugiego z wymienionych praw byłoby wysoce niewłaściwe. Wniosek taki zresztą wynika również z brzmienia samych przepisów ustawowych, które zwrot ten odnoszą wyłącznie do prawa wybierania. Podkreślić ponadto należy, że w literaturze gwarancje powszechności wyborów odnoszone są tylko do możliwości głosowania, czyli realizacji czynnego prawa wyborczego. Za prezentowanym tu stanowiskiem przemawia wreszcie znaczenie wyrazu „powszechny", używanego w kontekście wyborów. W słownikach języka polskiego identyfikowany jest on również jedynie z prawem do głosowania[76]. K. Skotnicki nie zajmuje stanowiska w kwestii, w jakiej innej zasadzie mieścić się powinno zagadnienie biernego prawa wyborczego. W moim przekonaniu, jest nią zasada wolnych wyborów, której opis byłby niepełny bez konstatacji, jaki krąg osób może rywalizować w wyborach o mandaty.

Identycznego potraktowania wymaga, umiejscawiany niekiedy również w zasadzie powszechności wyborów, problem zgłaszania kandydatów, bez wątpienia niezwykle ważny z punktu widzenia zagwarantowania wyborom w pełni rywalizacyjnego charakteru, umożliwiającego społeczeństwu wyrażanie w akcie głosowania rzeczywistych preferencji politycznych i personalnych. O tym, spośród jakiej grupy osób wyborcy będą mogli wybierać swoich przedstawicieli, w ostatecznym rozrachunku przesądza właśnie wskazana faza postępowania wyborczego, a konkretnie rzecz biorąc – komu przyznanie jest prawo zgłaszania kandydatur i w oparciu o jaką procedurę może być ono realizowane. Rację należy przyznać niemieckiemu Związkowemu Trybunałowi Konstytucyjnemu, który wywiódł nie z zasady powszechności, lecz z zasady wolnych wyborów możliwość zgłaszania kandydatów przez podmioty niebędące partiami politycznymi[77], jak również uznał swobodne zgłaszanie kandydatów za jedno z podstawowych założeń wolnych wyborów[78].

Uważam za zbyteczne wyodrębnianie jako osobnej zasady wyborów zasady wyborów autentycznych *(genuine)*. Wymieniane jej komponenty – tak jak to uczynione zostało m.in. w projekcie europejskiej konwencji o standardach wyborczych,

76 Zob. K. Skotnicki: *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 19–21

77 BverfGE 41, 339 (417).

78 BverfGE 47, 253 (283).

prawach i wolnościach wyborczych – stanowią o treści innych zasad, nade wszystko wolnych wyborów (swobodne wyrażanie woli w akcie głosowania, wolność zgłaszania kandydatów, rzeczywista możliwość wyboru między kandydatami, partiami i programami, pluralizm polityczny i ideologiczny, wolny dostęp do informacji odnoszących się do przebiegu procesu wyborczego, wolność prowadzenia kampanii wyborczej).

Wymienione w proponowanej przeze mnie definicji poszczególne wolności, składające się na zasadę wolnych wyborów, będą przybliżone w rozdziałach VI–VIII pracy. Opisana zostanie w tych rozdziałach ich istota oraz gwarancje realizacji. Za cel stawiam sobie również wskazanie obowiązujących standardów, które można wywieść – tak jak w przypadku innych standardów wyborczych – z trzech rodzajów źródeł: prawa wyborczego poszczególnych państw, prawa międzynarodowego oraz norm międzynarodowych powstałych na podstawie praktyki wyborczej, nawet jeżeli nie uzyskały one statusu zwyczajowego prawa międzynarodowego[79]. Wcześniej jednak, w rozdziale IV, przedstawię rozwiązania z zakresu prawa wyborczego, wprawdzie bezpośrednio nieodnoszące się do omawianej zasady, ale stanowiące przesłanki jej urzeczywistnienia i tworzące ramy organizacyjne rywalizacji wyborczej, a w rozdziale V – zakres uzasadnionych ograniczeń wolności wyborów o charakterze podmiotowym.

79 Na te źródła standardów wyborczych, jako podstawy oceny wyborów przez obserwatorów międzynarodowych, wskazuje m.in. E.C. Bjornlund: *op. cit.*, s. 95–96.

Rozdział IV

ZASADA WOLNYCH WYBORÓW A INNE ELEMENTY PRAWA WYBORCZEGO

1. Wpływ na realizację zasady wolnych wyborów innych podstawowych zasad prawa wyborczego

Dotychczasowe rozważania muszą prowadzić do wniosku, iż wolny charakter wyborów – niezależnie od tego, czy jest *expressis verbis* stwierdzony w obowiązującym prawie wyborczym – stanowi jedną z zasad prawa wyborczego każdego państwa aspirującego do miana „demokratycznego". Miejsce i rola tej zasady w systemie podstawowych zasad prawa wyborczego jest jednak szczególna. Zaryzykować można twierdzenie o jej dominacji w tym systemie. W sytuacji, gdy pozostałe zasady są ogólnie od dawna uznane i – jak spostrzega Z. Jarosz – „traktować je trzeba raczej jako minimum demokratyzmu systemu wyborczego"[1], o charakterze tego systemu rozstrzygają inne jego elementy, w pierwszej kolejności wiążące się z realizacją zasady wolnych wyborów.

Historia wielokrotnie potwierdzała, iż formalne stosowanie „klasycznych" podstawowych zasad wyborczych nie musi być równoznaczne z wolnościowym przebiegiem procesu wyborczego. Jako tego przykład przywołajmy chociażby praktykę polityczną państw komunistycznych. Z drugiej wszakże strony, trudno nie zauważyć, że wolne wybory są nierealne bez konsekwentnego wdrażania wspomnianych zasad; należą one bowiem do istotnych gwarancji takich wyborów. Oznacza to pełnienie przez nie niejako funkcji służebnej wobec zasady wolnych wyborów. W rezultacie można chyba powiedzieć, że we współczesnym państwie demokratycznym jest ona jakby „super zasadą" prawa wyborczego albo – innymi słowy – „zasadą zasad" tego prawa. Jeżeli zatem mówimy o wzajemnych stosunkach zasad prawa wyborczego, to jedynym możliwym wnioskiem zdaje się być stwierdzenie podporządkowania zasadzie wolnych wyborów pozostałych zasad prawa wyborczego, nigdy zaś zachodzenia relacji odwrotnej[2].

1 Z. Jarosz, S. Zawadzki: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 300.
2 Np. zdaniem J. Janiszewskiego, zasadę wolnych wyborów należałoby podporządkować zasadzie tajności głosowania (*op. cit.*, s. 55).

Zasadę wolnych wyborów odróżnia od pozostałych zasad prawa wyborczego jeszcze to, że jej urzeczywistnienie obejmuje w procesie wyborczym najważniejsze pozaprawne aspekty szeroko rozumianego systemu wyborczego. Są to m.in. reguły dotyczące wewnątrzpartyjnych procedur wyłaniania kandydatów, strategie wyborcze partii politycznych i metody prowadzenia kampanii wyborczej czy – choćby – psychospołeczne uwarunkowania zachowań wyborczych. Znaczenia tych elementów procesu wyborczego nie da się żadną miarą przecenić; oddziaływają one w bardzo poważnym stopniu na specyfikę konkretnych wyborów, rzeczywistą ich treść i funkcje. Rozwiązania prawne konkretyzujące inne zasady wyborcze nie pozostawiają zbyt szerokiego pola dla swobodnej praktyki wyborczej. Inaczej rzecz ma się z urzeczywistnianiem zasady wolnych wyborów, dla realizacji której ustawodawstwo przyznaje dużo przestrzeni do wypełnienia czynnikami pozaprawnymi: politycznymi, socjologicznymi czy też z dziedziny psychologii społecznej.

Najdalej idące i najbardziej rzucające się w oczy są powiązania zasady wolnych wyborów z zasadą powszechności, tajnego głosowania i wyborów uczciwych.

Bez konsekwentnej realizacji pierwszej z wymienionych zasad wolne wybory, jako instytucja wyrażająca ideę suwerenności narodu, mogą być jedynie deklaracją niemającą żadnego przełożenia na rzeczywiste stosunki polityczne w państwie. Wola społeczna w sprawie składu przedstawicielstwa narodowego może być uznana za w pełni wyartykułowaną i legitymizującą działalność takiego przedstawicielstwa tylko wówczas, gdy prawo wyborcze nie dyskryminuje żadnej grupy społecznej, a wyłączenia od udziału w głosowaniu dotyczą jedynie osób nienależących do danej wspólnoty państwowej, niemających z racji niskiego wieku odpowiedniego doświadczenia życiowego, by podejmować odpowiedzialne decyzje polityczne, chorych psychicznie, cierpiących na niedorozwój umysłowy lub niegodnych – ze względu na popełnione określone kategorie czynów przestępczych – współdecydowania o sprawach publicznych.

Jednym z fundamentalnych założeń wolnych wyborów jest konieczność zapewnienia obywatelom warunków do swobodnego wyrażania preferencji wyborczych zgodnie ze swoimi autentycznymi przekonaniami, używając nieco górnolotnej terminologii: z „własnym sumieniem", bez wywieranego na nich przymusu fizycznego lub psychicznego, a także bez obaw co do konsekwencji osobistych dokonanego wyboru, narażania się na późniejsze szykanowanie. Gwarancją takiej swobody wypowiedzi wyborczej jest ścisłe przestrzeganie zasady tajnego głosowania. Głosowanie takie należałoby traktować – tak jak to jest chociażby w polskim prawie wyborczym – jako obowiązek wyborcy, nie zaś jego uprawnienie. Za tą zasadą przemawia również to, że jawność głosowania tworzy podatny grunt dla korupcji.

Charakterystyka zasady wolnych wyborów byłaby niepełna, gdybyśmy pominęli problematykę gwarancji o charakterze proceduralnym i organizacyjnym zasady

wyborów uczciwych. Związek wolnych wyborów i wyborów uczciwych jest oczywisty. Nie może być bowiem wolnych wyborów, jeżeli przeprowadzane są one z naruszeniami reguł uczciwości, deformującymi autentyczną wolę społeczeństwa. Stąd też gwarancje zasady wyborów uczciwych są zarazem – pośrednio – gwarancjami wolnych wyborów.

Wyodrębnianie zasady uczciwych wyborów jest obce polskiej literaturze przedmiotu. Za takim zabiegiem przemawia jednak kilka istotnych względów. W pierwszej kolejności warto zauważyć, że jest ona uznawana w międzynarodowych dokumentach prawnych i politycznych – tak jak zasada wolnych wyborów i „klasyczne" zasady prawa wyborczego – jako osobny standard wyborów demokratycznych. Druga okoliczność jest nie mniej ważna. Poza obszarem czynności wyborczych, objętych wspomnianymi wyżej zasadami, znajduje się pewna „niezagospodarowana" przestrzeń, która obejmuje przede wszystkim reguły postępowania mające zapewnić uczciwość, „czystość" przebiegu procesu wyborczego. Trzecim argumentem jest to, że stosowanie pozostałych zasad prawa wyborczego nie jest w stanie zagwarantować wyniku wyborów z rzeczywistymi przekonaniami wyborców. Nietrudno jest sobie wyobrazić sytuację, w której wybory są powszechne, bezpośrednie, równe, odbywają się w głosowaniu tajnym, a do tego jeszcze są wolne, a mimo to – w wyniku w podjętych nieuczciwych działań, niepodlegających niezależnej oraz obiektywnej kontroli i weryfikacji – oficjalne ich rezultaty oddają zafałszowany, nieprawdziwy obraz woli politycznej społeczeństwa. Dlatego niezbędne jest wydzielenie, jako równoprawnej, jeszcze jednej podstawowej zasady prawa wyborczego – zasady wyborów uczciwych, tak aby mieć pewność w pełni demokratycznego przebiegu procesu wyborczego.

Nadzwyczaj wiele łączy tę zasadę z zasadą wolnych wyborów. Jak już stwierdziliśmy, gwarancje jej realizacji są jednocześnie bardzo ważnymi gwarancjami tego, że wybory będą prawdziwie wolne. Powiązanie tych dwóch zasad jest tak silne, że w literaturze nierzadko bywają uwzględniane łącznie – jako pewna niepodzielna całość. Ci zaś teoretycy, którzy je rozdzielają, różnią się często w ocenie, które elementy prawa wyborczego stanowią część składową jednej, a które – drugiej.

Przyznać trzeba, że niełatwo jest zakreślić granicę pomiędzy pojęciami: „wolne wybory" i „uczciwe wybory"; wprawdzie jest to możliwe, ale nie będzie to jednak granica ostra, ponieważ istnieje pewien wspólny obszar zagadnień mieszczących się w obu pojęciach. Należy chyba przyznać rację J. Elklitowi i P. Svenssonowi, że drugie z wymienionych pojęć odzwierciedla różne aspekty bezstronnego przebiegu procesu wyborczego, którego przeciwieństwem jest nierówność jego uczestników, wskutek czego część z nich osiąga nieuzasadnione korzyści. Wybory uczciwe to wybory prawidłowo przeprowadzone, a więc takie, w których bezstronnie stosuje się reguły i procedury ustalone prawem oraz charakteryzujące się równą dys-

trybucją środków między konkurentów. Od siebie dodałbym: wybory uczciwe to również wybory bez oszustw wyborczych oraz sprawiedliwe. Zgadzam się też ze stanowiskiem wymienionych badaczy, że zasadzie wolności powinien być przyznany priorytet, ponieważ stanowi ona warunek wstępny wyborów demokratycznych. Jak zaznaczają oni: „Bez reguł przyznających formalne polityczne wolności, pytanie o uczciwe stosowanie reguł jest bezsensowne, a pytanie o równość środków – niestosowne"[3]. Za zbyt szeroki uważam jednak proponowany przez tych autorów katalog elementów zasady uczciwych wyborów, gdyż niektóre z nich należałoby przede wszystkim łączyć z zasadą wolnych wyborów lub nawet z innymi zasadami prawa wyborczego[4].

Uczciwość wyborów – moim zdaniem – powinna być rozpatrywana przede wszystkim w kontekście: 1) niezależności, bezstronności działania tzw. administracji wyborczej i – w ogóle – „zarządzania" wyborami; 2) metod finansowania wyborów i prowadzenia kampanii wyborczej przez podmioty rywalizujące; 3) istnienia skutecznych procedur składania i rozpatrywania skarg na nieprawidłowości pojawiające się w procesie wyborczym; 4) tworzenia warunków do obserwacji przebiegu wyborów przez niezależnych obserwatorów międzynarodowych oraz pochodzących z państwa, w którym się odbywają. W wyniku międzynarodowej współpracy, mającej na celu demokratyczną standaryzację prawa wyborczego, wypracowano szereg reguł dotyczących wymienionych zagadnień, właśnie z myślą o zapewnieniu uczciwego przebiegu procesu wyborczego[5]. Warto najważniejsze z nich wskazać.

Bezsprzecznie niezależność organów wyborczych jest niezbędna do prawidłowego, pozbawionego manipulacji politycznych, zarządzania procesem wyborczym. Jej znaczenie jako przesłanki uczciwych wyborów, a w dalszej perspektywie rów-

3 J. Elklit: *Free...*, s. 131; J. Elklit, P. Svensson: *op. cit.*, s. 203.

4 Elementy te J. Elklit i P. Svensson umiejscawiają w trzech grupach, odpowiednio do faz procesu wyborczego: przed dniem wyborów, w dniu wyborów i po tym dniu. Do pierwszej grupy zaliczają: przejrzystość procesu wyborczego, nieistnienie specjalnych przywilejów dla jakiejkolwiek partii politycznej lub grupy społecznej, brak utrudnień w wpisywaniu do rejestrów wyborczych, bezstronność i niezależność komisji wyborczych, bezstronność traktowania partii i kandydatów przez policję, wojsko i sądy, równość szans partii politycznych i niezależnych kandydatów przystępujących do wyborów, bezstronność programów edukacji wyborczej, uporządkowaną kampanię wyborczą, równy dostęp partii i kandydatów do mediów publicznych, bezstronny i przejrzysty przydział publicznych środków partiom i kandydatom, nienadużywanie urządzeń i środków rządowych w celu prowadzenia kampanii wyborczej. W dniu wyborów zasada uczciwych wyborów wymaga: dostępu do lokali wyborczych akredytowanych przedstawicieli partii politycznych i niezależnych kandydatów, wewnętrznych i międzynarodowych obserwatorów, a także mediów, tajnego głosowania, niezastraszania wyborców, właściwego układu kart do głosowania, należytych urn wyborczych, bezstronnej pomocy wyborcom (jeżeli jest niezbędna), właściwych procedur obliczania wyników głosowania oraz uznawania głosów za nieważne, odpowiednich środków zapobiegawczych w czasie transportu materiałów wyborczych, odpowiedniej ochrony lokali wyborczych. Po dniu wyborów natomiast jest konieczne: szybkie ogłaszanie oficjalnych wyników wyborów, bezstronne traktowanie skarg wyborczych, bezstronne referowanie rezultatów wyborów przez media, akceptacja tych rezultatów przez wszystkich zaangażowanych w proces wyborczy. J. Elklit, P. Svennson: *op. cit.*, s. 204.

5 Zob. zwłaszcza *Existing Commitments...*; kodeks dobrej praktyki wyborczej; *International Standards and Commitments on the Right to Democratic Elections: A Practical Guide To Democratic Elections Best Practice*, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw 2002.

nież wolnych[6] bierze się stąd, że wspomniane organy często podejmują czynności, od których zależy ostateczny rezultat wyborów. Niezależność nie jest jednak jedynym przymiotem wymaganym w takich wyborach od administracji wyborczej. W dołączonym do kodeksu dobrej praktyki wyborczej komentarzu słusznie wskazuje się na dwie jeszcze cechy: bezstronność i przejrzystość (pkt 68). Zgodzić się należy, iż są nimi również atrybuty wymienione w opracowanym przez International IDEA kodeksie etycznym i zawodowym administracji wyborczej[7]. W myśl tego dokumentu administracja ta musi: 1) wykazywać się poszanowaniem prawa, 2) być pozapartyjna i neutralna, 3) być przejrzysta, 4) być dokładna, 5) służyć wyborcom. Wymienionym wyżej, pożądanym cechom, powinny być podporządkowane zasady określające system organów wyborczych, ich skład, działalność oraz relacje zachodzące pomiędzy tymi organami a podmiotami sceny politycznej, przede wszystkim partiami politycznymi.

Aparat wyborczy jest wielostopniowy. Poza ciałem wyborczym działającym na szczeblu ogólnokrajowym, obejmować on może organy regionalne, lokalne oraz bezpośrednio przeprowadzające głosowanie. Administracja wyborcza charakteryzuje się dużym bogactwem form. Najbardziej ogólna typologia wyodrębnia dwa główne typy: administracji wyborczej działającej w ramach administracji publicznej (rządowej) oraz od niej niezależnej, której jednostki często występują pod nazwą „komisji wyborczych"[8]. Oba te typy są dopuszczalne w świetle standardów wyborów demokratycznych uznawanych przez organizacje międzynarodowe. Stawiane

6 Cecha ta często jest kojarzona z zasadą wolnych wyborów – jako jej gwarancja. Zob. np. B. Banaszak: *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 366–367; J. Buczkowski: *op. cit.*, s. 221 i n.

7 *Code of Conduct. Ethical and Professional Administration of Elections*, International IDEA – Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 1997

8 Spośród proponowanych innych – bardziej rozwiniętych – typologii form administracji wyborczej przytoczmy, tytułem przykładu, dwie: R. López–Pintora i B. Banaszaka. R. López–Pintor opowiada się za podziałem trychotomicznym. Pierwszą kategorię stanowią według niego jednostki funkcjonujące w strukturze administracji rządowej lub służby cywilnej (model ten występuje w najmniejszej grupie państw, przeważnie w najstarszych demokracjach i państwach uprzemysłowionych), drugi model jest podobny do pierwszego, z tą jednak różnicą, że organy wyborcze działają pod pewnym nadzorem, trzeci model – najczęściej stosowany – charakteryzuje się natomiast ustanowieniem mniej lub bardziej niezależnych i samodzielnych ciał wyborczych, często nazywanych „komisjami wyborczymi" (*Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Bureau for Development Policy, United Nations Development Program, New York 2000, s. 13). B. Banaszak wymienia następujące typy rozwiązań przyjmowanych na szczeblu centralnym: 1) powierzenie ministerstwom funkcji wyborczych o charakterze statystycznym i technicznym oraz zadania zapewnienia prawidłowego przebiegu wyborów – np. spraw wewnętrznych lub finansów, 2) powołanie specjalnych organów wyborczych, złożonych z przedstawicieli rządu i ważniejszych partii politycznych oraz powierzenie im zadania stworzenia technicznych i materialnych warunków dla przeprowadzenia wyborów, 3) powołanie specjalnych organów wyborczych mających status organów państwowych, których zadaniem jest przeprowadzanie wyborów, 4) niepowoływanie żadnego organu na szczeblu centralnym i przekazanie sprawy organizacji wyborów krajom wchodzącym w skład państwa federalnego lub niższym jednostkom terytorialnym. Autor ten wymienia trzy rodzaje rozwiązań stosowanych na szczeblu okręgu wyborczego: 1) powierzenie funkcjonariuszowi publicznemu kontroli i nadzoru nad wyborami, 2) powołanie okręgowych komisji wyborczych mających status organów państwowych, 3) powołanie specjalnych komisji wyborczych o charakterze społecznym, złożonych z przedstawicieli władz samorządowych i przedstawicieli ważniejszych partii politycznych. B.Banaszak odnotowuje oprócz tego fakt tworzenia obwodowych komisji wyborczych, w skład których wchodzą przedstawiciele rywalizujących partii oraz osoby reprezentujące inne środowiska (*Porównawcze...*, s. 366–367).

jest jednak zastrzeżenie, że pierwszy z nich ma rację bytu tylko w państwach, które mają długą tradycję wyborów demokratycznych oraz pluralistycznego systemu politycznego, jak też niezależności władzy administracyjnej od władzy politycznej. W innym razie powinny być tworzone na wszystkich szczeblach – od ogólnokrajowego do obwodu głosowania – niezależne, bezstronne komisje wyborcze[9].

Wspomnieć należy o generalnej dyrektywie, zgodnie z którą składy organów wyborczych powinny maksymalnie zapewniać zbalansowanie czynnika profesjonalnego i politycznego, jak również bezstronność i sprawność działalności tych organów. Zalecane jest, aby w skład centralnej komisji wyborczej wchodził przynajmniej jeden przedstawiciel władzy sądowniczej oraz przedstawiciele partii mających swoich deputowanych w parlamencie lub tych, które uzyskały określone procentowo poparcie w wyborach. Oprócz tego, do tej komisji mogą być powoływani: przedstawiciel ministerstwa spraw wewnętrznych, przedstawiciele mniejszości narodowych i eksperci. Skład innych komisji wyborczych – regionalnych, lokalnych, okręgowych – powinien być kształtowany na analogicznych zasadach, przy czym partie polityczne muszą być w nich równo reprezentowane lub mieć stworzone warunki do obserwowania ich pracy. Wymagane jest, aby członkowie wszystkich komisji nie mogli być swobodnie odwoływani. W państwach o długich tradycjach demokratycznych, w których nie ma komisji wyborczych, lecz istnieje innego rodzaju niezależny i bezstronny centralny organ wyborczy, partiom politycznym powinna być zagwarantowana jedynie możliwość wglądu w działalność tego organu, jak i organów niższego szczebla. Bardzo ważne jest zalecenie, by przynajmniej centralne organy wyborcze działały w sposób stały, a nie były powoływane tylko dla potrzeb konkretnych wyborów. Argumentowane jest to przede wszystkim potrzebą nieprzerwanego nadzoru nad przebiegiem rejestracji wyborców, kontynuacją realizacji wiążących się z wyborami programów oraz reprezentowaniem „wyborczej perspektywy" wobec organów państwowych. Posiedzenia centralnych organów wyborczych powinny być jawne, a decyzje wszystkich komisji wyborczych zapadać kwalifikowaną większością głosów lub w drodze konsensu. Aktywność wszystkich organów wyborczych nie może ograniczać się do działań o charakterze techniczno–organizacyjnym, nadzorczym czy administracyjnym. Bardzo ważnym ich zadaniem jest prowadzenie edukacji wyborczej, kształtowanie obywatelskich postaw oraz informowanie o przebiegu kampanii wyborczej.

Nie trzeba chyba uzasadniać, jak istotny wpływ na rywalizację wyborczą i ostateczne rezultaty wyborów wywiera finansowanie kampanii wyborczych. Nawet powierzchowna obserwacja praktyki wyborczej potwierdza trafność następujących spostrzeżeń M. Pinto–Duschinsky'ego: „Zarówno w systemie demokratycznym, jak

9 Zob. *Existing Commitments...*, s. 56; kodeks dobrej praktyki wyborczej (II.3.1.a). Zob. też G.S. Goodwin–Gill: *Free and Fair Elections*. New expanded edition, Inter–Parliamentary Union, Geneva 2006, s. 120–121.

i autorytarnym politycy potrzebują pieniędzy na swoją działalność publiczną, tak samo jak ich organizmy potrzebują pokarmu do sprawnego funkcjonowania. W demokracji kampanie wyborcze nie mogłyby się odbywać bez funduszy, kandydaci nie mogliby komunikować się ze swoimi wyborcami, partie polityczne nie mogłyby funkcjonować. Finanse polityczne nie są złem samym w sobie. Jest wręcz odwrotnie; jeśli fundusze będą prawidłowo pozyskiwane i wydawane, proces demokratyczny będzie zdrowy i energiczny. Ale polityka może być zatruta przez korupcyjne finansowanie; przesadne i nieuczciwe wykorzystanie pieniędzy politycznych ma konsekwencje podobne do przejedzenia bądź niezdrowego odżywiania się"[10]. Niebezpieczeństwo to może odsunąć lub – przynajmniej – znacznie łagodzić przestrzeganie pięciu zasad, które można wywieść z przeglądu standardów uczciwych wyborów wymienianych w dokumentach oraz opracowaniach organizacji międzynarodowych. Są to następujące zasady: 1) czytelność – określonego prawem – całego systemu finansowania partii politycznych i prowadzonych przez nie kampanii wyborczych, oparcie go na obiektywnych i precyzyjnych kryteriach, uniemożliwiających dowolną interpretację; 2) dopuszczalność wprowadzania ograniczeń prywatnego finansowania partii politycznych i kandydatów w celu zrównoważenia ich szans, zapewnienia uczciwej rywalizacji wyborczej, przeciwstawiania się korupcji oraz z innych uzasadnionych przyczyn; 3) sprawiedliwy rozdział funduszy publicznych między partie i kandydatów, zgodnie z zasadą równości szans, zezwalającą na uzależnienie wysokości przyznanych środków od aktualnego poparcia społecznego lub wyników wyborów; 4) periodyczne składanie przez partie polityczne i niezależnych kandydatów sprawozdań o stanie funduszy wyborczych, ich źródłach i sposobach wydatkowania, a także prowadzenie przez centralny organ wyborczy lub inny kompetentny organ dokładnego monitoringu finansowania wyborów przez podmioty konkurujące o mandaty parlamentarne; 5) dopuszczalność ustanawiania ograniczeń lub całkowitych zakazów finansowania partii politycznych i kandydatów lub ich wspierania innymi środkami materialnymi z pewnych źródeł (np. zagranicznych organizacji, osób niebędących obywatelami danego państwa, organów państwowych, przedsiębiorstw publicznych).

We wszystkich stadiach procesu wyborczego mogą być popełniane pomyłki, zdarzać się niedopatrzenia, czy też z premedytacją podejmowane czynności naruszające ustanowione prawem reguły. Największym zagrożeniem dla demokratycznego wizerunku wyborów są oszustwa wyborcze, dokonywane z myślą o ukształtowaniu ostatecznych rezultatów wyborów. Jak zauważa F. Lehoucq, nie jest możliwe wymienienie wszystkich sposobów takich machinacji wyborczych, gdyż „techniki manipulowania głosowaniem są różnorodne i pomysłowe", a ich zasięg jest bardzo szeroki: od proceduralnych naruszeń prawa wyborczego, poprzez przekupywanie

10 M. Pinto–Duschinsky: *Rola pieniędzy politycznych*, [w:] *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, red. M.Walecki, Warszawa 2000, s.9.

wyborców, zastraszanie ich i przymuszanie do dokonywania określonych preferencji w akcie wyborczym, aż do bezpośredniego fałszowania wyników wyborów[11].

Efektem wymienionych wyżej aberracji wyborczych może być brak zgodności składu parlamentu z preferencjami politycznymi wyborców oraz autentycznej społecznej legitymizacji tego organu, dyskredytacja wyborów oraz destabilizacja systemu politycznego, nie mówiąc już o negatywnym wpływie tych wypaczeń na postawy i świadomość polityczną obywateli. Woli nadania wyborom demokratycznego – uczciwego i wolnego – oblicza bezwzględnie towarzyszyć powinno ustanawianie procedur umożliwiających kwestionowanie i korygowanie nierzetelnych, niezgodnych z prawem czynności wyborczych.

Procedury te powinny obejmować wszystkie elementy postępowania wyborczego, a zwłaszcza: prowadzenie rejestrów i spisów wyborców, realizację prawa wybieralności, zgłaszanie kandydatów, prowadzenie kampanii wyborczej, a przede wszystkim ustalanie wyników wyborów. Za zgodne ze standardami uczciwych wyborów uważa się rozpatrywanie skarg – w ramach kontroli prewencyjnej obejmującej działania poprzedzające akt głosowania i ustalenie wyników wyborów – zarówno przez komisje wyborcze, jak i sądy (powszechne, specjalne lub konstytucyjne), przy czym ostateczne rozstrzygnięcia – w wyniku postępowania odwoławczego – powinny być podejmowane przez drugą kategorię wymienionych organów. Pożądane jest, aby prawo do ich wnoszenia przysługiwało wszystkim wyborcom z okręgu wyborczego oraz konkurującym w nich partiom politycznym i kandydatom. Procedura wnoszenia i rozpatrywania skarg musi być prosta, jawna i krótkotrwała, tak by nie wstrzymywała procesu wyborczego. Podejmowane rozstrzygnięcia – w razie stwierdzenia zasadności skargi – powinny skutkować anulowaniem lub skorygowaniem zakwestionowanych czynności.

Eliminowaniu nieprawidłowości wyników wyborów powstałych w następstwie nieprzestrzegania prawa wyborczego w znaczeniu przedmiotowym służy instytucja weryfikacji wyborów, która występuje przeważnie w postaci weryfikacji parlamentarnej lub sądowej[12]. W niektórych państwach dokonują jej komisje wyborcze, rzadko organy wykonawcze, miewa też formę mieszaną, charakteryzującą się udziałem dwóch podmiotów[13]. Dla uzasadnienia klasycznego systemu weryfikacji parlamentarnej wysuwane są trzy zasadnicze argumenty: dostojeństwo parlamentu, umocnienie niezależności parlamentu oraz zasadność zastosowania procedury parlamen-

11 F. Lehoucq: *Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences*, „The Annual Review of Political Science" 2003, Vol. 6, s. 245. Autor ten stawia tezę, że proporcjonalne systemy wyborcze generują fałszerstwa wyborcze w mniejszym stopniu aniżeli pozostałe (s. 253).

12 Oba modele są stosowane w Niemczech – w zależności od landu. Zob. R. Will: *Praktika konstitucjonnych sudow Giermanii po izbiratielnym dielam*, [w:] *Politiczeskije prawa i swobodnyje wybory. Sbornik dokładow*, Moskwa 2005, s. 135 i n. W Brazylii, Chile i Kostaryce powołano specjalne trybunały wyborcze.

13 Zob. B. Banaszak: *Porównawcze...*, s. 387–388; A. Patrzałek: *Systemy weryfikacji wyborów parlamentarnych w Europie Zachodniej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1989, Prawo CLXIX, s. 4 i n.

tarnej[14]. Obecnie zdaje się przeważać stanowisko opowiadające się za weryfikacją jurysdykcyjną, jako gwarantującą niezależność i bezstronność w rozstrzyganiu sporów wyborczych, niemającą charakteru politycznego, w której organ rozstrzygający nie jest sędzią we własnej sprawie. Wydaje się, iż należy przyznać rację J. Repelowi, który nawiązując do polskiej regulacji prawnej, powierzającej zadanie weryfikacji wyborów parlamentarnych Sądowi Najwyższemu, zauważa, iż „model weryfikacji wyborów parlamentarnych oparty na zasadzie rozstrzygania ważności wyborów przez zewnętrzny wobec parlamentu, niezawisły organ o ustalonym autorytecie stanowi [...] ważny element w konstrukcji legitymizacji parlamentu dla sprawowania zwierzchnictwa narodowego"[15]. Zastrzec jednak musimy, że w zestawieniach standardów wyborów demokratycznych, opracowanych przez międzynarodowe organizacje nie znajdziemy kategorycznej dyrektywy dotyczącej sposobu rozwiązania tej sprawy, a co najwyżej istotną wskazówkę: wnoszenie skarg do parlamentu jest możliwe do zaakceptowania przede wszystkim w tych państwach, w których taka procedura istnieje od dawna, wszelako pod dodatkowym warunkiem uznania również prawa do występowania z nimi do sądów[16]. Jasno i jednoznacznie postawiona jest natomiast kwestia skutków prawnych stwierdzenia przez uprawniony organ naruszeń prawa mogących wpłynąć na rezultaty wyborów, czyli podział mandatów. Organ ten może unieważnić wybory – w zależności od okoliczności – w całym państwie lub określonej jednostce wyborczej.

Kolejnym czynnikiem, mającym za zadanie przyczynianie się do zapewnienia uczciwego procesu wyborczego, jest bezpośrednia kontrola tego procesu realizowana przez obserwatorów międzynarodowych i krajowych; ci drudzy mogą być niezależni bądź reprezentować partie lub kandydatów. Zgodnie z uznanymi standardami muszą oni być dopuszczani do wszystkich operacji wyborczych zarówno w dniu wyborów, jak i przed nim oraz po nim. Obserwatorom w związku z tym powinien być zapewniony dostęp do materiałów wyborczych, dokumentów i informacji. Ustawowo muszą być precyzyjnie określone miejsca, do których nie mają oni prawa wstępu, przy spełnieniu warunku, że wprowadzone zakazy nie będą udaremniać lub znacząco utrudniać czynności kontrolnych. Pokreślenia wymaga wielka rola obserwatorów międzynarodowych – zwłaszcza w ostatnich kilkunastu latach, kiedy to ogromnie wzrosła liczba misji obserwacyjnych – w „wymuszaniu" tworzenia warunków do prawdziwie uczciwych wyborów w państwach wkraczających na drogę przemian demokratycznych i szarpanych silnymi konfliktami politycznymi.

Wyżej wymienione i przedstawione lapidarnie zasady prawa wyborczego w największym stopniu pełnią wobec zasady wolnych wyborów funkcję gwarancyjną, najczęściej też łączone są – jak stwierdziliśmy, niesłusznie – z jej treścią. Przestrzec jednak trzeba przed bagatelizowaniem oddziaływania na specyfikę wolnych wyborów zasad: równości wyborów i bezpośredniości wyborów, które nie są wobec niej neutralne, czy chociażby tylko – autonomiczne.

14 Por. A. Patrzałek: *op. cit.*, s. 7.

15 J. Repel: *Weryfikacja wyborów parlamentarnych w polskim prawie konstytucyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1995, Prawo CCXLVII, s. 130.

16 Tak np. kodeks dobrej praktyki wyborczej (II.3.c).

Nierespektowanie zasady równości wyborów[17] zarówno w aspekcie formalnym (wszyscy wyborcy posiadają jednakową liczbę głosów) jak i materialnym (siła wszystkich głosów jest jednakowa lub – przynajmniej – bardzo zbliżona), prowadzić może do zniekształcania woli wyborców, a to podważa fundamentalny cel wolnych wyborów, jakim jest wyłonienie reprezentatywnego składu zgromadzenia przedstawicielskiego, odzwierciedlającego rzeczywistą strukturę interesów i poglądów kształtujących się w społeczeństwie. To samo można powiedzieć o konsekwencjach odstępstwa od zasady bezpośredniego wyboru deputowanych przez obywateli na rzecz wyborów wielostopniowych. Dlatego zrozumiałe jest uznanie w dokumentach międzynarodowych za bezwzględnie obowiązującą regułę bezpośredni wybór członków parlamentu jednoizbowego, przynajmniej izby pierwszej w przypadku parlamentu dwuizbowego, jak również innych ciał ustawodawczych w państwach federalnych oraz organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego[18].

2. System wyborczy

W kontekście reprezentatywności składu parlamentu nieobojętna jest decyzja o przyjęciu określonej metody podziału mandatów. Jak już była wcześniej mowa, wyniki głosowania nie rozstrzygają same przez się o końcowej repartycji mandatów. Uzależniona jest ona w ostatniej instancji od sposobu ustalania wyników wyborów, czyli przyjętego systemu wyborczego.

Przed wskazaniem najważniejszych związków zachodzących pomiędzy tak rozumianym systemem wyborczym a zasadą wolnych wyborów, warto zaznaczyć, że temu pojęciu przypisuje się wielorakie znaczenie. W polskiej nauce prawa konstytucyjnego operuje się nim zwykle w dwojakim sensie: wąskim (system wyborczy

17 W opracowaniach poświęconych prawu wyborczemu używane są dwa pojęcia: „zasada równych wyborów" i „zasada równości prawa wyborczego". Opowiadam się za poglądem, że posługiwanie się nimi obydwoma jest dopuszczalne. Przekonująca wydaje się być argumentacja J.Jaskierni, zdaniem którego „wydobywają one różne aspekty tego samego zagadnienia. Pojęcie »równego prawa wyborczego« ujmuje zagadnienie od strony instytucjonalno–proceduralnej, wskazując na instrument, którego zastosowanie ma prowadzić do pożądanego efektu w postaci równych wyborów. Z kolei posługiwanie się kategorią »równości wyborów« eksponuje stronę skutkową. Wydaje się mieć ona znaczenie kluczowe, bowiem zawarty w niej efekt ma stanowić o demokratyczności wyborów". Zgadzam się też z twierdzeniem, że jednak „więcej argumentów przemawia za tym, by posługiwać się pojęciem »równość wyborów«", a zwłaszcza ta okoliczność, że wszystkie pozostałe przymiotniki wyborcze opierają się na eksponowaniu skutków. J. Jaskiernia: *Zasada równości w prawie wyborczym USA*, Warszawa 1992, s. 15.

18 Tak np. kodeks dobrej praktyki wyborczej (I.5). Zob. też interpretację art. 3 Protokołu Pierwszego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka – sprawa *Mathieu–Mohin and Clerfayt v. Belgium*...

sensu stricto) i szerokim (system wyborczy *sensu largo*)[19]. W wąskim ujęciu system wyborczy jest to określona metoda ustalania wyników wyborów, czyli – inaczej mówiąc – przyjęta technika transformacji głosów oddanych na poszczególne listy lub kandydatów na mandaty parlamentarne. W szerokim znaczeniu interesujące nas pojęcie oznacza ogół zasad określających przebieg procesu wyborczego. Nie wszystkie zasady tego rodzaju są określone przepisami prawa; wiele z nich kształtuje się w praktyce wyborczej. A zatem, na system wyborczy – w takim znaczeniu – składają nie tylko normy prawne, ale również różnorodne normy o charakterze pozaprawnym, zwłaszcza pewne zasady i zwyczaje polityczne[20].

W naukach politycznych spotykamy definicje odbiegające od wskazanych sposobów podejścia do pojęcia „system wyborczy". Definicje te rozszerzają wyżej przedstawione wąskie jego ujęcie – poprzez wprowadzenie dodatkowego czynnika, tj. zbioru reguł determinujących charakter i przebieg procesu wyrażania przez wyborców swoich preferencji. Takie stanowisko wiąże się z uznaniem potrzeby objęcia prezentowanym tu pojęciem również innych rozwiązań odnoszących się do aktu wyborczego, które wywołują skutki nie tylko w zakresie składu organu przedstawicielskiego, ale i szerzej – struktury oraz funkcjonowania systemu politycznego i systemu partyjnego w danym państwie. D.W. Rae do pojęcia systemu wyborczego włączył – poza metodą repartycji mandatów, czyli „formułą wyborczą" – jeszcze dwa czynniki: 1) wielkość i strukturę okręgów wyborczych, 2) formy i zakres wyrażania przez wyborców w akcie głosowania preferencji politycznych i personalnych („strukturę głosowania")[21]. A. Lijphart wymienia natomiast cztery aspekty tego pojęcia: 1) formułę wyborczą; 2) próg wyborczy; 3) wielkość okręgu wyborczego, rozumianą jako liczbę obsadzanych w nim mandatów; 4) ogólną liczbę wybieranych członków zgromadzenia przedstawicielskiego[22] Do elementów systemu wyborczego zaliczane bywają ponadto: tzw. przeciętny koszt uzyskania jednego mandatu oraz wyrównawcze metody dystrybucji mandatów[23]. W niniejszej pracy będę posługiwał się „tradycyjnym" rozumieniem „systemu wyborczego" – jako techniki repartycji mandatów, używając zamiennie synonimicznego określenia „formuła wyborcza".

19 Por. np. E. Gdulewicz: *op. cit.*, s. 77; Z. Jarosz, S. Zawadzki: *op. cit.*, s. 321; W. Kręcisz: *op. cit.*, s. 215–216.

20 B. Banaszak zdaje się sprowadzać pojęcie „system wyborczy" do ogółu prawnych zasad postępowania wyborczego. Taką intencję odczytać można z następującej konstatacji tego autora: w znaczeniu szerszym system wyborczy jest „jakby sumą wszystkich zasad prawa wyborczego. W tym ujęciu jego podstawowym elementem jest prawo wyborcze w sensie przedmiotowym, gdyż zasady tego systemu są ustanawiane w normach prawnych". B. Banaszak: *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996, s. 8.

21 D.W. Rae: *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven–London 1971, s. 16. Zob. też. J. Haman: *Demokracja. Decyzje. Wybory*, Warszawa 2003, s. 71

22 A. Lijphart: *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty–Seven Democracies 1945–1990*, Oxford 1994, s. 10–14.

23 Zob. A. Antoszewski (przy współudziale R. Alberskiego): *op. cit.*, s. 227 i n.; M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki: *Teoria partii politycznych*, Lublin 1997, s. 150 i n.; R. Herbut: hasło *„System wyborczy"*, [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski i R. Herbut, Wrocław 2000, s. 586 i n.; W. Sokół: *System wyborczy*, [w:] *Mały leksykon politologiczny*, red. M. Chmaj i W. Sokół, Lublin 1996, s. 331 i n.

We współczesnych demokracjach występuje ogromne zróżnicowanie wdrażanych postaci systemów wyborczych. Można by rzec za D.M. Farrellem, że „nie ma dwóch państw posiadających całkowicie ten sam system wyborczy"[24]. Sporządzenie ich typologii nastręcza wielu poważnych trudności. Ogólnie uznawany jest oczywisty podział systemów wyborczych na dwie podstawowe grupy, a mianowicie systemy większościowe i proporcjonalne. Rozbieżności uwidaczniają się w klasyfikowaniu pewnych technik repartycji mandatów w obrębie tego dychotomicznego podziału, jak też w sposobie segregacji innych metod, które ewidentnie nie mieszczą się w nim.

Sporządzona przez International IDEA typologia, będącą rezultatem analizy rozwiązań przyjętych w 2004 r. w 199 państwach, wyodrębnia – w oparciu o kryterium liczby deputowanych wybieranych w okręgu wyborczym oraz liczby posiadanych przez wyborcę głosów – trzy „rodziny" systemów wyborczych. Obejmują one z kolei ogółem dziewięć „podrodzin" systemów, a oprócz tego jeszcze trzy dalsze „podrodziny", których przypasowanie do poszczególnych „rodzin" jest niemożliwe. Pierwszą „rodzinę" stanowi pięć typów systemów większościowych: 1) większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych (*first past the post*, FPTP – 47 państw), 2) większości bezwzględnej w jednomandatowych okręgach wyborczych (*two–round system*, TRS – 22 państwa), 3) alternatywnego głosowania (*alternative vote*, AV – 3 państwa), 4) głosowania zblokowanego w okręgach wielomandatowych (*block vote*, BV – 15 państw), 5) partyjnego głosowania zblokowanego w okręgach wielomandatowych (*party block vote*, PBV – 4 państwa). Drugą „rodzinę" tworzą dwie kategorie systemów proporcjonalnych: 1) według list (*proportional representation list*, PR – 70 państw, w tym 38 w Europie), 2) pojedynczego głosu przechodniego (*single transferable vote*, STV – 2 państwa). Również dwie „podrodziny" składają się na następną „rodzinę" – mieszanych systemów wyborczych, stanowiących kombinację systemów większościowych i proporcjonalnych: 1) równoległe, paralelne (*parallel* – 21 państw), 2) spersonalizowane systemy proporcjonalne (*mixed member proportional*, MMP – 9 państw). W świetle prezentowanej tu typologii systemami, których nie daje się zakwalifikować do wskazanych „rodzin", są: 1) pojedynczego głosu nieprzechodniego (*single non–transferable vote*, SNTV – 4 państwa), 2) ograniczonego głosowania (*limited vote*, LV – 1 państwo, 3) metoda Bordy (*Borda count*, BC – 1 państwo)[25].

Przykładem innej klasyfikacji systemów wyborczych, przyjętej w celu przeprowadzenia analizy stosowanych w tym zakresie rozwiązań na świecie w latach 1946–

24 D.M. Farrell: *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, New York 2001, s. 3.

25 A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis et al.: *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2005, s. 3, 27 i n. Zob. też R. W. Soudriette, A. Ellis: *A Global Snapshot*, [w:] *Electoral Systems and Democracy*, red. L Diamond, M. F. Plattner, Baltimore 2006, s. 17–21.

2000, jest dokonany przez M. Goldera ich podział na cztery główne typy: 1) większościowe, 2) proporcjonalne, 3) wielostopniowe, 4) mieszane. Według ustaleń tego badacza, we wspomnianym okresie w 327 demokratycznych wyborach parlamentarnych mandaty podlegały repartycji w oparciu o techniki większościowe, do których zaliczył on także metody uznane w poprzednio opisanej typologii za niemożliwe do sklasyfikowania. Systemy proporcjonalne zastosowano w 291 wyborach. Zdecydowanie mniejszą popularnością cieszyły się systemy wielostopniowego rozdziału mandatów, charakteryzujące się tym, że oprócz podziału mandatów w okręgach wyborczych, część miejsc w parlamencie jest rozdysponowywana na „wyższym" szczeblu, czyli w skali całego państwa lub w jego regionach. Z metod tych, posługując się technikami większościowymi i proporcjonalnymi, skorzystano w 175 wyborach. Składy parlamentów na podstawie technik mieszanych repartycji mandatów sformowano 74 razy[26].

Przedstawione typologie, tak jak z reguły i inne klasyfikacje, nie są wolne od pewnych słabości[27]. W literaturze najczęściej uwzględniany jest generalny podział systemów wyborczych na trzy grupy: większościowe, proporcjonalne i mieszane. Sporo jednak badaczy systemów wyborczych proponuje klasyfikacje bardziej rozbudowane. D.M. Farrell wyróżnia cztery grupy systemów wyborczych, wyodrębnione na podstawie przyjmowanych formuł wyborczych: 1) pluralistyczne (w okręgach jednomandatowych z zastowaniem większości zwykłej); 2) większościowe (w okręgach jednomandatowych w oparciu o większość bezwzględną – system dwóch tur, głosowanie alternatywne); 3) proporcjonalne; 4) mieszane[28]. Cztery systemy wyodrębnia także V. Bogdanor: 1) pluralistyczne (okręgi zarówno jednomandatowe, jak i wielomandatowe, większość względna); 2) większości bezwzględnej 3) semiproporcjonalne; 4) proporcjonalne[29]. Niekiedy proponowane podziały są przeprowadzane z uwzględnieniem dodatkowych czynników wykraczających *de facto* poza zagadnienie sposobu repartycji mandatów. Przykładem może być klasyfikacja dokonana w oparciu o kryterium skutków stosowania różnych procedur ustalania wyników wyborów. Segreguje ona systemy wyborcze na „silne" i „słabe". Systemy „silne", preferując wielkie partie, deformują relacje między złożoną strukturą opinii i stanowisk politycznych w społeczeństwie a strukturą polityczną składu parlamentu, ale też umożliwiają utworzenie silnego rządu opartego na większości parlamentarnej. Systemy „słabe" są natomiast zorientowane na osiągnięcie maksymalnej proporcjonalności między procentem zdobytych przez ugrupowania polityczne głosów i uzyskaną przez nie liczbą mandatów, bez liczenia się ze skalą rozbicia politycznego składu parlamentu[30]. Innym przykładem są klasyfikacje, o których będzie mowa w rozdz. VIII, biorące pod uwagę metody głosowania i skorelowane z nimi możliwości wyrażania preferencji w akcie wyborczym. W przeciwieństwie do A. Antoszewskiego[31], nie sądzę, aby proponowane „nowe" tego rodzaju typologie spełniały należycie funkcję porządkującą, gdyż przeważnie umiejscawiają w różnych wskazywanych typach systemów wyborczych jednakowe rodzajowo metody rozdziału mandatów, wyrażające tę samą ogólną koncepcję wyborczą

26 M. Golder: *op. cit.*, s. 108 i n.
27 Na mankamenty pierwszej z nich wskazuje D.Nohlen: *op. cit.*, s.164.
28 D.M. Farrell: *op. cit.*, s. 6–10.
29 V. Bogdanor: *Introduction*, [w:] *Democracy And Elections. Electoral Systems And Their Political Consequences*, red. V. Bogdanor i D. Butler, Cambridge 1983, s. 17.

W kontekście przedmiotu niniejszej pracy fundamentalne znaczenie ma konstatacja, że żaden z wyodrębnionych wyżej systemów wyborczych nie stoi na przeszkodzie w realizacji zasady wolnych wyborów, ponieważ przy stosowaniu każdego z nich mogą być urzeczywistniane wszystkie komponenty wskazanej zasady prawa wyborczego[32]. Celne jest też twierdzenie sformułowane w kodeksie dobrej praktyki wyborczej – jeżeli są przestrzegane standardy wyborów demokratycznych, dopuszczalne jest stosowanie dowolnego systemu wyborczego (II.4). Inna rzecz, że metody alokacji mandatów wywierają wpływ na różnorodność ram i form urzeczywistnienia zasady wolnych wyborów.

Decyzja o przyjęciu któregokolwiek z systemów wyborczych jest uwarunkowana miejscowymi warunkami i potrzebami; wynika często z istniejącego układu politycznego oraz tradycji. Systemy te stanowią bardzo skuteczny element tzw. inżynierii wyborczej, a w szerszej perspektywie – co dawno temu stwierdził G. Sartori – „najbardziej specyficzny manipulacyjny instrument polityki"[33]. Poszczególne rodzaje systemów wyborczych i ich odmiany prowadzą do różnej repartycji mandatów, a w rezultacie wywołują zróżnicowane konsekwencje polityczne i społeczne; stąd wybór systemu wyborczego podyktowany jest zwykle również efektami, jakie zamierza się osiągnąć. Pierwszoplanową rolę odgrywa naczelny interes rządzących partii politycznych, którym jest zagwarantowanie sobie jak najbardziej korzystnego rezultatu w kolejnych wyborach. Jak pisze J.M. Colomer, decyzje dotyczące systemu wyborczego zapadają w oparciu o „mikro–mega zasadę", zgodnie z którą „duże preferuje małe, a małe preferuje duże", co znajduje odbicie w tym, że w działaniach dużych partii politycznych zaznacza się wyraźna tendencja do opowiadania się za niewielkimi składami zgromadzeń przedstawicielskich, małymi okręgami wyborczymi oraz regułami repartycji mandatów bazującymi na małych ilorazach wybor-

30 Zob. np. R. Rose: *Elections and Electoral Systems: Choices and Alternatives*, [w:] *Electoral Systems and Their Political Consequences*, red. V. Bogdanor i D. Butler, Cambridge 1983, s. 30; M.S.Shugart: *Electoral Reform in Systems of Proportional Representation*, „European Journal Of Political Research" 1992, Vol. 21, No. 1, s. 208.
31 A. Antoszewski: Systemy..., s. 238.
32 Wielokrotnie podkreślał to m.in. Europejski Trybunał Praw Człowieka. Zob. L. Garlicki: *Izbiratielnyje prawa...*, s. 38-40; tenże: *Prawo parlamentarne...*, s. 11–12.
33 G. Sartori: *Political Development and Political Engineering*, „Public Policy" 1968, Vol. 17, s. 273.

czych, natomiast małe partie wolą duże ciała przedstawicielskie, duże okręgi wyborcze oraz możliwie największe ilorazy wyborcze[34].

Generalnie rzecz biorąc, decyzja o przyjęciu konkretnego systemu wyborczego – akceptuję tu stanowisko A. Antoszewskiego – jest polityczna w trojakim sensie. Po pierwsze, uwzględnia interesy tych sił politycznych, które ją podejmują. Pewną prawidłowością jest dążność dużych ugrupowań politycznych do wdrażania, korzystnych dla nich, większościowych procedur wyborczych lub umiarkowanie proporcjonalnych. Partie mające niewielkie poparcie społeczne zwykle są zainteresowane skrajną proporcjonalnością wyborów, ułatwiającą im zdobycie mandatów. Ostatecznie o kształcie decyzji, o której mowa, rozstrzyga układ polityczny istniejący w momencie jej podejmowania. Po drugie, każdy system wyborczy jest wyznacznikiem strategii partii politycznych uczestniczących w rywalizacji wyborczej (np. poprzez zachęcanie lub zniechęcanie do zawierania koalicji). Po trzecie, stanowić on może źródło konfliktów między partiami, ponieważ jest rzeczą naturalną, że ugrupowania uważające się za pokrzywdzone przyjętymi regułami repartycji mandatów będą dążyć do zmiany systemu wyborczego, czego dalszym rezultatem może być rekompozycja systemu partyjnego. Konkludując: system wyborczy może być traktowany zarówno jako skutek istniejącego w państwie układu politycznego, jak i przyczyna jego zmian[35]. Śmiało można stwierdzić, że pierwsza z wymienionych relacji jest silniejsza: to w większym stopniu system partyjny generuje określony typ systemu wyborczego aniżeli system wyborczy system partyjny[36].

Oddziaływanie zasad alokacji mandatów na zasadę wolnych wyborów jest sprawą oczywistą. Uwidacznia się ono w kilku płaszczyznach, w szczególności odbijając piętno na: 1) strukturze okręgów wyborczych; 2) zakresie możliwości wyrażania w akcie głosowania preferencji politycznych i personalnych, jak też psychologicznym podłożu podejmowania decyzji wyborczych; 3) stylu i metodach rywalizacji wyborczej w toku kampanii wyborczej.

Problematyka okręgów wyborczych, która będzie jeszcze przedmiotem rozważań w tym rozdziale, wprawdzie nie zawiera się wprost w zasadzie wolnych wyborów, jednak bez wątpienia przyjęte reguły kształtowania ich struktury pozostają z tą zasadą w ścisłym związku. Granice okręgów wyborczych tworzą organizacyjne ramy rywalizacji wyborczej; w nich też następuje rozdział mandatów – są one jednostkami, wewnątrz których oddane głosy są przekładane na parlamentarne miejsca. Co się tyczy drugiej z wymienionych funkcji, to należy mieć na uwadze okoliczność, że wielkość okręgów wyborczych jest skorelowana z decyzją o przyjęciu

34 J.M. Colomer: *op. cit.*, s. 3.

35 A. Antoszewski: *Ordynacje wyborcze do parlamentu i ich polityczne konsekwencje*, [w:] *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki, red.* A. Antoszewski, Wrocław 1994, s. 41–42.

36 Tak również J.M. Colomer: *op. cit.*, s. 4.

określonej ogólnej metody repartycji mandatów. W okręgach jednomandatowych stosowane są zawsze techniki większościowe, a w okręgach wielomandatowych – zazwyczaj proporcjonalne.

Z punktu widzenia zasady wolnych wyborów sprawą nie mniej istotną jest implikowanie przez poszczególne systemy wyborcze zróżnicowanego zakresu możliwości wyrażania w akcie głosowania preferencji politycznych i personalnych, czyli – inaczej – „struktury głosu" (*structure ballot*). Ogólnie biorąc, im szersze są te możliwości, tym większe jest pole dla realizacji formuły wolnych wyborów. Całkowicie inne skutki wywołują w tym zakresie systemy wyborcze, które zakładają oddawanie głosów na kandydatów, a inne – ograniczające zakres dopuszczalnych preferencji do wyboru jedynie listy partyjnej. W pierwszej z wymienionych sytuacji, w przypadku okręgów wielomandatowych, ważną kwestią jest liczba kandydatów, których może poprzeć wyborca. W razie przyznania mu prawa do głosowania na kilku kandydatów, powstaje problem, czy może różnicować udzielane poparcie w drodze tworzenia rankingu.

Wskazane typy rozwiązań, jako niezmiernie istotne dla określenia zasięgu i metod artykułowania w wyborach woli politycznej, poddane zostaną analizie w rozdziale VIII pracy. Najistotniejsze konsekwencje wdrażania zróżnicowanych systemów wyborczych, uwidaczniające się w stylu i metodach rywalizacji wyborczej o mandaty w czasie kampanii wyborczej, będą przedstawione natomiast przy okazji omawiania demokratycznych standardów prowadzenia kampanii wyborczej, czyli w rozdziale VII.

W niniejszym opracowaniu z konieczności rezygnuję z przybliżenia problematyki konsekwencji politycznych stosowania poszczególnych kategorii systemów wyborczych, takich jak: stopień deformacji woli wyborców w następstwie dokonanej repartycji mandatów, poziom restrykcyjności pod względem zakresu dawanych szans wyborczych dla mniejszej lub większej liczby rywalizujących ugrupowań politycznych, kształt systemu partyjnego, stabilność lub destabilizacja procesu rządzenia, integracja lub dezintegracja elektoratu. Wprawdzie problematyka ta zalicza się do węzłowych zagadnień wyborczych, jednak wykracza ona poza temat pracy – nie odnosi się do procesu kształtowania i artykulacji woli wyborców (co stanowi przedmiot zasady wolnych wyborów), lecz ogarnia jego skutki. Wspomniane konsekwencje wdrażania zróżnicowanych systemów wyborczych są prezentowane w niezmiernie bogatej literaturze, obfitującej w niezliczoną liczbę twierdzeń i sądów. Są one przedmiotem zagorzałych sporów i – jak konstatuje D. Nohlen – w kwestii tej nadal „daleko więcej jest przypuszczeń niż naukowo uzasadnionych wniosków". Mówić można jedynie o pewnych ogólnie zarysowujących się tendencjach, które nie zawsze znajdują wyraz w praktyce wszystkich państw, co jest pochodną stosowania systemów wyborczych w „kompleksowym związku różnych czynników, który

może być zróżnicowany w poszczególnych krajach i okresach"[37]. Ograniczymy się tu tylko do kilku bardzo ogólnych spostrzeżeń dotyczących głównie deformowania woli wyborców w następstwie stosowania różnych typów technik alokacji mandatów, należących do dwóch głównych „rodzin" systemów wyborczych: proporcjonalnych i większościowych. Oprócz tego kilka uwag zostanie poświęconych jednemu z uwarunkowań tego rodzaju deformacji – stopniowi restrykcyjności poszczególnych typów systemów wyborczych.

Zniekształcanie woli wyborców poprzez tworzenie rozziewu między wynikami głosowania a podziałem mandatów w organie przedstawicielskim w następstwie zastosowania określonego systemu wyborczego, od dawna określa się mianem deformacji wtórno–proceduralnych[38]. Deformacje tego typu praktycznie występują w realizacji każdego systemu; nie ma bowiem jakiejś jednej, doskonałej formuły wyborczej, która zapewniłaby idealną i z każdego punktu widzenia sprawiedliwą repartycję mandatów. Rzecz idzie zatem o skalę deformacji, o to, jak wielki jest rozdźwięk między stanowiskiem wyrażonym w głosowaniu a powstałym w parlamencie układem sił politycznych. Generalizując: jest on zwykle znacznie poważniejszy w przypadku stosowania większościowych technik podziału mandatów aniżeli proporcjonalnych. Badania rezultatów wyborów przeprowadzonych w 36 państwach demokratycznych w latach 1945–1996 wykazały, że średni wskaźnik dysproporcjonalności repartycji mandatów – wyliczony dla poszczególnych państw na podstawie indeksu Gallaghera[39] – przy stosowaniu systemów proporcjonalnych miał wartość od 1,30 (Holandia) do 8,15 (Hiszpania), natomiast systemów większościowych aż od 9,26 (Australia) do 21,08 (Francja)[40].

Ideą systemów proporcjonalnych jest podział mandatów między ugrupowania rywalizujące w wyborach proporcjonalnie do uzyskanego w nich poparcia wyrażającego się w liczbie uzyskanych głosów, czyli zapewnienie tym ugrupowaniom takiej reprezentacji w parlamencie, jaka odpowiada ich rzeczywistym wpływom w społeczeństwie. Inaczej mówiąc: celem tych systemów jest otrzymanie w wyniku wyborów „obrazu wszystkich opinii w państwie – tak jakby oznaczało to »sfotografowanie« tych opinii"[41], a skład parlamentu stał się „»odbiciem« tego, co występuje realnie w życiu politycznym"[42]. Ma on być w tym rozumieniu swoistym „mikrokosmosem", jak to mówił już dwa wieki temu prezydent USA J. Adams –

37 D. Nohlen: *op. cit.*, s. 58.

38 Zob. np. K. Biskupski: *op. cit.*, s. 119 i n.; Z. Kiełmiński: *Współczesny parlamentaryzm burżuazyjny*, Warszawa 1977, s. 106 i n.

39 Dodaje się kwadraty różnic między odsetkiem głosów i mandatów przypadających partiom, a następnie tak otrzymaną sumę dzieli się przez dwa.

40 A. Lijphart: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty–Six Countries*, New Haven–London 1999, s. 162.

41 M. Duverger: *Which Is the Best Electoral System?*, [w:] *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, red. A. Lijphart i B. Grofman, New York–Westport–Connecticut–London 1984, s.32.

42 P. Winczorek: *Demokracja w świecie współczesnym*, [w:] W.T. Kulesza, P. Winczorek: *Demokracja u schyłku XX wieku*, Warszawa 1992, s. 82.

„dokładnym portretem, w miniaturze, narodu"[43]. Ten nadrzędny cel przeważnie nie jest w pełni osiągany. Częstą tego przyczyną jest świadome ograniczanie proporcjonalności przede wszystkim wskutek tworzenia niewielkich, pod względem liczby obsadzanych mandatów, okręgów wyborczych, jak też jej korygowanie – z myślą o niedopuszczeniu do politycznej atomizacji politycznego oblicza składu parlamentu – poprzez wprowadzanie progów wyborczych (klauzul zaporowych), uzależniających uzyskanie przez partię polityczną lub inne ugrupowanie prawa do uczestnictwa w rozdziale mandatów od procentowo określonego poparcia w skali całego kraju[44], co eliminuje z tego rozdziału najsłabsze siły polityczne i znakomicie zwiększa liczbę głosów tzw. bezskutkowych. Godzi się też zwrócić uwagę na to, że poszczególne metody proporcjonalnego rozdziału mandatów mogą dawać zróżnicowane rezultaty przy obliczaniu wyników wyborów i premiować partie silniejsze, średnie czy też słabsze.

Metody te – stosowane od przełomu XIX i XX wieku[45] – stanowiły reakcję na niesprawiedliwą repartycję mandatów dokonywaną dotąd na podstawie systemów większościowych, nieodzwierciedlającą zazwyczaj układu sił politycznych i nieodtwarzającą obrazu opinii publicznej. Systemy większosciowe (zwłaszcza większości względnej w okręgach jednomandatowych) faworyzują – przeważnie dwie – najsilniejsze partie, prowadząc do ich nadreprezentacji w parlamencie i umniejszając udział pozostałych w podziale mandatów lub całkowicie z niego eliminując. Nie

43 Zob. I. McLean: *Forms of Representation and Systems of Voting*, [w:] *Political Theory Today*, red. D. Held, Camridge 1991, s. 173.

44 Klauzula zaporowa na poziomie 5% jest przyjęta m.in. w Chile, Chorwacji, Niemczech, na poziomie 4% – w Austrii, Bułgarii, Norwegii, Słowenii, Szwecji, na Łotwie i Litwie, 3% – w Hiszpanii, 2% – w Meksyku. Bardzo wysoki jest poziom klauzuli w Turcji – 10%. Europejski Trybunał Praw Człowieka, odrzucając skargę jej dotyczącą, stwierdził, że powinna być poszczególnym państwom pozostawiona swoboda w ustanawianiu wysokości progów wyborczych (Yumak and Sadak v. Turkey, 30 January 2007, No Application 10226/03). W ustawach wyborczych niektórych państw są one ustalone alternatywnie, np. w Niemczech partia musi zdobyć 5% głosów w skali całego państwa lub 3 mandaty w okręgach jednomandatowych, a w Szwecji – 4% głosów w całym państwie lub 12% w danym okręgu wyborczym. Czasem ustanawiany bywa wielostopniowy system progów wyborczych. W Polsce w wyborach do Sejmu obowiązuje generalnie próg 5%, ale dla koalicyjnych komitetów wyborczych jest on podwyższony do 8 %. W Republice Czeskiej do podziału mandatów w okręgach są dopuszczone partie lub ruchy polityczne, które uzyskały co najmniej 5% głosów, natomiast koalicje składające się z dwóch podmiotów muszą mieć już 10% głosów, koalicje złożone z trzech podmiotów – 15% głosów, a koalicje jeszcze liczniejsze – aż 20 % głosów. W Republice Słowackiej z kolei są wprowadzone następujące progi: dla jednej partii – 5%, koalicji dwóch lub trzech partii – 7%, sojuszu czterech lub więcej partii – 10%. Oryginalny, budzący wiele kontrowersji, system progów wprowadzono w wyniku zmiany prawa wyborczego do parlamentu włoskiego, dokonanej 15 grudnia 2005 r. W miejsce mieszanego systemu wyborczego wprowadzono system proporcjonalny z kilkoma progami mającymi zachęcać do tworzenia koalicji wyborczych. W wyborach do Izby Deputowanych klauzule zaporowe wynoszą: 10% dla koalicji, 4% dla samodzielnych partii, a dodatkowo jeszcze – 2% dla partii wchodzących w skład koalicji. Nadmieńmy, że jeżeli zwycięską koalicję nie poprze 55% oddających głosy wyborców, to wówczas liczba mandatów jej przypadająca podwyższana jest automatycznie do 340, czyli 55% ogółu miejsc w Izbie Deputowanych, których jest 617. W Belgii, Finlandii, Holandii, Portugalii i Szwajcarii w ogóle zrezygnowano ze stosowania progów wyborczych. Zgadzam się z Z. Jaroszem, że odnoszenie do koalicji niezwykle rygorystycznych progów jest „przesadne" i niejasne jest, dlaczego takie aliansе wyborcze są „tak źle widziane i traktowane po macoszemu" (*System proporcjonalny czy większościowy? Uwagi prawno-porównawcze*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów 3–4 kwietnia 2006 r., red. S. Grabowska i R. Grabowski, Rzeszów 2006, s. 79).

45 W 1899 r. w Belgii, w 1900 r. w Szwajcarii, w 1907 r. w Szwecji.

tworzą też dogodnych warunków – o czym będzie jeszcze mowa – do wyłaniania należytej reprezentacji kobiet i grup mniejszości etnicznych. Skutkiem ich stosowania jest ponadto rezygnowanie przez część wyborców – obawiających się zmarnowania głosu – z popierania partii średnich i najsłabszych na rzecz partii najsilniejszych, czyli powstawanie – użyjmy terminologii M. Duvergera – psychologicznego efektu prawa wyborczego[46]. Nie bez znaczenia przy dokonywaniu oceny systemów większościowych jest wreszcie towarzysząca im znaczna, nierzadko bardzo duża liczba oddawanych głosów bezskutkowych. Najważniejszą zaletą tych systemów jest natomiast sprzyjanie wyborowi trwałej, stabilnej większości rządowej oraz tworzeniu – tym samym – przesłanek efektywnego działania parlamentu.

W rezultacie wybór pomiędzy technikami repartycji mandatów, wchodzącymi w skład jednej z „rodzin" systemów wyborczych: systemów proporcjonalnych bądź większościowych, jest w istocie wyborem pomiędzy racją sprawiedliwości a racją skuteczności, z których pierwsza rozszerza demokrację, a druga ją umacnia[47]. Wybór ten jest równoznaczny opowiedzeniu się za określoną aksjologią wyborczą[48], nie daje jednak podstaw do ogólnego wartościowania systemów jako „lepszych" lub „gorszych". Jak trafnie ujął to R. Katz: roztrzygnięcie problemu, który system wyborczy jest najlepszy, jest uzależnione od tego, „kim jesteś, gdzie jesteś i gdzie chcesz dojść"[49].

Rację mają M.S. Shugart i M.P. Wattenberg: o ile XIX w. był okresem, w którym wybierano w oparciu o większościowe formuły wyborcze, a XX w. charakteryzował się wprowadzaniem w wielu państwach formuł proporcjonalnych, to początek XXI w. znamionuje rozprzestrzenianie się na całym świecie mieszanych systemów wyborczych[50], których specyfiką jest alokacja części mandatów o oparciu o wyniki głosowania na konkretnych kandydatów, zazwyczaj w okręgu jednomandatowym i przy zastosowaniu zasady większościowej, a pozostałych między listy przy użyciu

46 M. Duverger wyodrębnił jeszcze efekt mechaniczny prawa wyborczego ujawniajacy się w systemie większości względnej w okręgach jednomandatowych (FPTP); wyraża się on w tym, że system taki prowadzi do permanentnej nadreprezentacji dwóch najsilniejszych partii politycznych, a tym samym eleminacji ze sceny politycznej partii małych i średnich, a w dalszej konsekwencji do wykształcenia się systemu dwupartyjnego. Reguła Duvergera była przedmiotem wielu analiz, w których nierzadko poddawano ją krytyce i podważano jej ougólniający walor. Zob. np. G.W. Cox: *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge 1997, s. 13 i n.; J. Haman: *op. cit.*, s. 242 i n.

47 M. Duverger: *op. cit.*, s. 35.

48 Por. S. Gebethner: *Aksjologiczne aspekty systemów wyborczych w ujęciu porównawczym*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów 3–4 kwietnia 2006 r., red. S. Grabowska i R. Grabowski, Rzeszów 2006, s. 84 i n.

49 S. Katz: *Democracy...*, s. 308.

50 M.S. Shugart, M.P.Wattenberg: *Introduction: The Electoral Reform of the Twenty–First Century?*, [w:] *Mixed–Member Systems: The Best of the Both Worlds?*, red. M.S. Shugart i M.P. Wattenberg, Oxford 2003, s. 1. Rożne warianty systemów mieszanych wprowadzono m.in. w Albanii, Boliwii, Gruzji, Japonii, Korei Południowej, Meksyku, Nowej Zelandii, Pakistanie, Republice Federalnej Niemiec, Rosji, Wenezueli oraz na Filipinach, Litwie, Tajwanie, Ukrainie i Węgrzech. W latach 1993–2005 system tego rodzaju obowiązywał również we Włoszech.

określonej metody proporcjonalnej[51]. Opierając się na wynikach badań, wspomniani autorzy oceniają, iż stosowanie tych ostatnich systemów przynosi przeważnie pomyślne efekty. Stawiają też tezę, że w praktyce zazwyczaj łączą one w sobie to, co jest najlepsze w obu „tradycyjnych" typach systemów wyborczych: generują dwublokowy system partyjny, bez całkowitego marginalizowania roli mniejszych partii, a oprócz tego tworzą równocześnie dogodniejsze aniżeli inne systemy wyborcze warunki do ponoszenia przez deputowanych odpowiedzialności przed społecznościami lokalnymi oraz umacniania partii o ogólnopaństwowym zasięgu[52]. Teza ta powinna być poddawana dalszej, ciągłej i gruntownej weryfikacji. Najważniejszy ze względu na temat niniejszej pracy jest wniosek wynikający z obserwacji praktyki wyborczej: stopień deformacji woli wyborców występujący w toku repartycji mandatów – średnio biorąc – w systemach mieszanych jest niższy niż w systemach większościowych, zaś wyższy w proporcjonalnych.

Ewolucja systemów wyborczych w skali światowej odznacza się m.in. ogólną tendencją do zmniejszania ich restrykcyjności, co korzystnie oddziaływuje na stopień deformacji wtórno-proceduralnych. Wskutek podejmowanych decyzji o wprowadzaniu nowych systemów wyborczych otwierały się coraz szersze możliwości uczestniczenia w podziale mandatów dla większej liczby podmiotów konkurencji wyborczej oraz wyrażania przez wyborców preferencji personalnych. Dobitnie obrazują ten proces badania podjęte przez J.M. Colomera. W długookresowej perspektywie historycznej wyraźnie wzmagało się zainteresowanie twórców prawa wyborczego wprowadzaniem jego zmian „na korzyść formuł i procedur kreujących wielu zwycięzców, jak również odpowiednio redukujących istnienie systemów wyborczych kreujących pojedynczego absolutnego zwycięzcę"[53]. W badaniach tych techniki repartycji mandatów zostały zestawione w czterech głównych kategoriach, w porządku odpowiadającym wzrostowi poziomu ich restrykcyjności w interesującym nas tu zakresie. Jako pierwszą uwzględniono kategorię wyborów pośrednich, a za nią kolejno umiejscowiono trzy typy wyborów bezpośrednich: większościowe, mieszane i proporcjonalne. J.M. Colomer stwierdza, że wybory oparte na zasadzie większościowej mają naturalną skłonność do wyłaniania pojedynczego, absolutnego zwycięzcy i w następstwie tego również „absolutnych" przegranych, zaś wybory proporcjonalne – wielu „częściowych" zwycięzców oraz mniejszej liczby przegranych aniżeli wówczas, gdy stosowana jest reguła większościowa. Przeprowadzona analiza 82 zmian, polegających na przejściu do innej z wymienionych wyżej kategorii systemów wyborczych, dokonanych w 41 państwach od początku XIX w. do

51 M.S. Shugart, M.P. Wattenberg: *Mixed–Member Electoral Systems: A Definition and Typology*, [w:] *Mixed–Member...*, s. 10.

52 M.S. Shugart, M.P. Wattenberg: *Conclusion: Are Mixed–Member Systems the Best of Both Worlds?*, [w:] Mixed–Member..., s. 591.

53 J.M.Colomer: *op. cit.*, s. 10.

2002 r.[54], w pełni potwierdza tezę o ewolucyjnym łagodzeniu restrykcyjności tych systemów: 66 zmian (czyli ponad 80%) charakteryzowało się przejściem do – jak to określa J.M. Colomer – bardziej „włączających" rodzajów formuł. Wielce symptomatyczne jest to, że aż 40 zmian oznaczało akceptację zasady proporcjonalności, podczas gdy tylko 13 oznaczało rezygnację z tej zasady. O coraz szerszej aprobacie reprezentacji proporcjonalnej – z ujmą dla reprezentacji większościowej – świadczy również jedynie 7 przypadków odejścia od pierwszej z wymienionych koncepcji reprezentacji na rzecz drugiej i aż 27 zmian dokonanych w przeciwnym kierunku. Dowodzi tego ponadto – w jakiejś mierze – znaczna liczba decyzji o zastąpieniu systemu większościowego systemem mieszanym (13). W świetle omawianych tu badań ostro zarysowuje się tendencja do przeobrażeń wewnątrz reprezentacji proporcjonalnej: odstępowania od wyborów przeprowadzanych w małych okręgach i wprowadzania głosowania preferencyjnego na listach kandydatów, czyli ustanawiania w miejsce metody list zamkniętych metody list otwartych[55].

Opisany wyżej trend nie słabnie do dziś. Za takim twierdzeniem przemawiają dane International IDEA. Wykazują one, że w latach 1993–2004 w skali ogólnoświatowej zdecydowano się na odejście od systemów większościowych na rzecz proporcjonalnych w 5 państwach (Irak, Mołdawia, Republika Południowej Afryki, Rwanda, Sierra Leone), a mieszanych – w 7 (Filipiny, Lesotho, Monako, Nowa Zelandia, Rosja, Tajlandia, Ukraina). Zmian przeprowadzonych w odwrotnym kierunku było znacznie mniej: tylko w 1 państwie system proporcjonalny został zastąpiony większościowym (Madagaskar), w 3 – mieszanym (Boliwia, Wenezuela, Włochy). Warto dodać, że w żadnym państwie nie przeprowadzono operacji polegającej na wprowadzeniu systemu mieszanego kosztem systemu większościowego, a jedynie w dwóch państwach systemy mieszane zostały „wyparte" przez systemy proporcjonalne (Chorwacja i Macedonia)[56].

Kierunek przemian, o których mowa, odzwierciedlają reformy regulacji prawnych repartycji mandatów w państwach postkomunistycznych. Tylko w jednym takim państwie – na Białorusi – utrzymał się do dziś większościowy system wyborczy w jednomandatowych okręgach wyborczych, podczas gdy mieszane techniki podziału mandatów obowiązują w 8 państwach, a w pozostałych – proporcjonalne[57].

54 Analiza ta obejmuje jedynie systemy wyborcze, które wykorzystano w wyborach spełniających minimalne standardy wyborów demokratycznych, o rywalizacyjnym charakterze i w państwach liczących ponad milion mieszkańców.

55 J.M. Colomer: *op. cit.*, s. 53 i n.

56 R.W. Soudriette, A. Ellis: *op. cit.*, s. 21–22.

57 O ewolucji systemów wyborczych państw postkomunistycznych zob. S. Birch: *Electoral Systems and Political Transformation in Post–Communist Europe*, Basingstoke 2003, s. 28 i n.; W. Sokół: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej – próba bilansu*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół i M. Żmigrodzki, Lublin 2005, s. 34-43.

3. Struktura okręgów wyborczych

Jak już wcześniej stwierdziliśmy, istnieje ścisła zależność pomiędzy wielkością okręgu wyborczego a stosowanym w nim systemem wyborczym. W tym miejscu ograniczymy się do wskazania wymogów, które powinny być przestrzegane przy kształtowaniu okręgów wyborczych, tak aby były stworzone możliwie najdogodniejsze warunki do współzawodnictwa o mandaty i wyrażania przez obywateli woli w akcie głosowania. Przedmiotem rozważań czynimy wyłącznie przedstawicielstwo, którego podstawą techniczno–organizacyjną jest zasada reprezentacji terytorialnej, a więc reprezentacji charakteryzującej się wyłanianiem członków parlamentu w ramach terytorialnych okręgów wyborczych. „Wmontowywanie" w struktury parlamentarne zasady reprezentacji funkcjonalnej, zakładającej wybór przedstawicieli przez rozproszone terytorialnie – mające swoje specyficzne interesy – grupy społeczne, zwłaszcza zawodowe[58], jest współcześnie rozwiązaniem występującym bardzo sporadycznie (np. izby drugie w Irlandii[59] i Słowenii[60], a do 1999 r. Senat w Bawarii[61]).

Z samej zasady wolnych wyborów nie wynika jakakolwiek dyrektywa odnosząca się do wielkości okręgów wyborczych. Swobodna, nieskrępowana walka o mandaty mieć może miejsce zarówno w okręgach jednomandatowych, jak i wielomandatowych chociaż – czego nie sposób zauważyć – narzucają one niejednakowe ramy i formy tej walki. Co jednak należy podkreślić: szersze możliwości wyrażania woli społecznej oraz przesłanki bardziej sprawiedliwego rozdziału mandatów między partiami politycznymi stwarzają okręgi drugiego typu, w których obowiązuje zasada proporcjonalności, wszelako pod warunkiem, że wyborcy mogą dokonywać kilku preferencji personalnych w ramach zgłoszonych list, a okręgi są pod względem obsady mandatów dostatecznie duże, przynajmniej siedmio– lub ośmiomandatowe. Korzystniejsze dla realizacji zasady wolnych wyborów jest zatem tworzenie takich właśnie okręgów. Pamiętać jednak musimy, że niepożądanym tego skutkiem może być nadmierne rozbicie polityczne składu parlamentu, utrudniające jego sprawną, efektywną działalność. Trzeba mieć również świadomość, że w praktyce wyborczej w okręgach jednomandatowych walka o mandaty jest bardziej przejrzysta aniżeli w okręgach wielomandatowych. Na wyższym poziomie kształtuje się też wiedza wyborców o kandydatach, co ma niebagatelne znaczenie z punktu widzenia oceny urzeczywistnienia omawianej tu zasady wyborczej[62].

58 Szerzej o reprezentacji funkcjonalnej zob. L. Gaca: *Formy reprezentacji funkcjonalnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1988, Prawo CL, s. 55 i n.

59 Por. W. Konarski: *System konstytucyjny Irlandii*, Warszawa 2005, s. 45–47.

60 Por. P. Mikuli: *System konstytucyjny Słowenii*, Warszawa 2004, s. 23

61 Por. P. Czarny: *Senat Bawarii*, „Przegląd Sejmowy" 1996, nr 1, s. 49 i n.

62 Przeprowadzone przed kilkoma laty w 26 państwach badania porównawcze wykazały, że aż prawie połowa obywateli nie była w stanie zidentyfikować choćby jednego kandydata. Najgorzej pod tym względem wypadły państwa, w których został przyjęty system zamkniętych partyjnych list kandydatów, a więc taki, w którym wyborcy

Wytyczaniu okręgów wyborczych w wolnych wyborach powinna towarzyszyć dbałość o równość materialną wyborów, gwarantującą względnie jednakowy wpływ wszystkich wyborców na ostateczny wynik wyborów, a w rezultacie tego wykluczającą posiadanie przez pewne rejony kraju nadmiernej reprezentacji w parlamencie, a w przypadku innych rejonów – ich niedoreprezentowanie. Wynikający ze wspomnianej zasady nakaz, by siła (waga) głosów wyborców była równa, oznacza, że na określoną liczbę ludności (względnie uprawnionych do głosowania) w danym okręgu wyborczym przypadać powinno tyle mandatów, co na tę samą liczbę ludności (uprawnionych do głosowania) w innych okręgach. Nakaz ten jest uznanym standardem wyborów demokratycznych[63], a w szerszej perspektywie – elementem równości politycznej obywateli, będącej jednym z filarów ogólnej teorii i praktyki demokratycznej[64]. Jego nieprzestrzeganie uznawane jest za przejaw patologii wyborczej[65].

Zastrzec jednak należy, że wymóg, o którym mowa, stanowi pewien wzorzec, którego nie da się w sposób doskonały osiągnąć. Jak pisze J. Jaskiernia, „o równości materialnej wyborów można mówić – nawet operując modelami idealnymi – tylko w rozumieniu pewnego celu w praktyce nieosiągalnego"[66]. Rzeczywista siła głosu ujawnia się dopiero w głosowaniu. Nie jest jednak realne, by liczba głosujących w dniu wyborów przypadająca na mandat była we wszystkich okręgach dokładnie taka sama. Sytuacja taka zachodzić może jedynie wówczas, jeżeli spełnionych zostanie równocześnie kilka warunków: czy i w jakim stopniu będzie przestrzegana przy wytyczaniu granic okręgów norma przedstawicielstwa, czy od dokonania tej czynności do momentu wyborów nie zdezaktualizuje się liczba osób uprawnionych do głosowania w okręgu, i wreszcie – czy będzie jednakowa frekwencja wyborcza w poszczególnych okręgach wyborczych[67]. Oszacowanie frekwencji wyborczej nie jest możliwe wówczas, gdy są ustalane okręgi wyborcze lub korygowane są ich granice. Dwa pierwsze z wymienionych czynników mogą jednak być zakreślone dyrek-

pozbawieni są możliwości dokonywania preferencji personalnych; w okręgach takich aż 66% wyborców nie potrafiło wymienić nazwiska żadnego kandydata. Lepiej kształtowała się sytuacja w tych państwach, w których także przyjęto strukturę okręgów wielomandatowych, ale z jednoczesnym przyznaniem obywatelom prawa ustosunkowywania się do przedstawionych kandydatur; w przypadku tego typu okręgów żadnego kandydata nie znało 45% uprawnionych do głosowania. W systemach wyborczych mieszanych (proporcjonalno–większościowych) oraz jednomandatowych wskaźnik ten był taki sam: 41%. W poszczególnych wymienionych czterech rodzajach okręgów znajomość jednego kandydata lub więcej niż jednego przedstawiała się kolejno: 15% i 18%, 24% i 31%, 20% i 39%, 26% i 33%. Zob. P. Norris: *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge 2004, s. 230 i n.

63 Zob. np. art. 13 ust. 3 projektu europejskiej konwencji o standardach wyborczych, prawach i wolnościach wyborczych.

64 P. Dunleavy, H. Margetts: *Understanding the Dynamics of Electoral Reform*, „International Political Science Review" 1995, Vol. 16, No. 1, s. 13.

65 Zob. np. R. Taagepera, M.S. Shugart: *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven 1989, s. 17–18.

66 J. Jaskiernia: *Zasada...*, s. 22.

67 Tamże, s. 23.

tywami prawnymi, tak żeby przynajmniej zostały stworzone przesłanki przybliżenia realizacji koncepcji równości materialnej jako „równości szans".

W celu zapewnienia równej siły głosów wszystkie okręgi jednomandatowe muszą liczyć zbliżoną liczbę mieszkańców (uprawnionych do głosowania). W systemie wyborczym opierającym się na okręgach wielomandatowych, aby wymóg równości w wyborach był dochowany, liczba przypadających na te okręgi mandatów musi być natomiast uzależniona od liczby mieszkańców (wyborców). Oznacza to, że przed przystąpieniem do wytyczania okręgów jednomandatowych lub ustalenia liczby mandatów w poszczególnych okręgach wielomandatowych, konieczne jest wcześniejsze wyliczenie jednolitej normy przedstawicielstwa (kwoty wyborczej), określającej, ilu mieszkańców lub wyborców powinno przypadać na mandat reprezentanta[68]. Norma taka, jako podstawa podziału państwa na okręgi wyborcze, występuje w dwóch postaciach: stałej i zmiennej.

Stosowanie – ustalanej w konstytucjach lub ustawach wyborczych – stałej normy przedstawicielstwa jest coraz większą rzadkością. Potrzebę jej wprowadzenia wskazywano już w końcu XVIII w. E.J. Sieyès uważał, że jeden deputowany powinien reprezentować 50 000 wyborców, zaś A. Hamilton – 30 000. Przewidywała ją konstytucja francuska z 1793 r., stanowiąc, że jeden mandat przypada na 40 000 mieszkańców. W polskim prawie stanowił ją dekret Naczelnika Państwa z 28 listopada 1918 r. o ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, w myśl którego jeden poseł miał przypadać przeciętnie na 50 000 mieszkańców. Normę tego rodzaju przewidywała również Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. w odniesieniu do wyborów do Sejmu: jeden poseł na 60 000 mieszkańców (zasadę tę zniosła nowelizacja Konstytucji z 22 grudnia 1960 r.). Obecnie stałą normę przedstawicielstwa przyjmuje m.in. rumuńskie ustawodawstwo wyborcze, zgodnie z którym jeden członek Izby Deputowanych ma przypadać na 70 000 mieszkańców, zaś senator – na 160 000 mieszkańców, jak również węgierskie, ustalające, iż okręg jednomandatowy liczyć powinien „około 60 000 mieszkańców", oraz Mołdawii – wyznaczające wskazaną normę na poziomie 28 000 wyborców.

Stosowanie tego typu normy prowadziło zwykle do stałego zwiększania się liczby członków ogólnonarodowego zgromadzenia przedstawicielskiego. Z tego względu z biegiem czasu rezygnowano z niej na rzecz zmiennej normy przedstawicielstwa, umożliwiającej zachowanie stałej liczby mandatariuszy. Normę tę – będącą gwarancją zasady równości wyborów w znaczeniu materialnym – otrzymuje się w wyborach parlamentarnych w wyniku podzielenia ogólnej liczby mieszkańców (wyborców) państwa przez liczbę wszystkich mandatów. W systemie okręgów wielomandatowych jest ona wyznacznikiem liczby mandatów w poszczególnych okrę-

68 Za podstawę obliczeń przyjmuje się w części państw liczbę mieszkańców (ewentualnie obywateli), w innych – liczbę zarejestrowanych wyborców (na Białorusi w poprzednich wyborach).

gach wyborczych. Liczba obsadzanych w nich mandatów jest ustalana odpowiednio do liczby mieszkańców (wyborców).

Takie rozwiązanie przyjmuje ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r. Zgodnie z tą ustawą, podziału na okręgi wyborcze (obejmują one obszar województwa lub jego części) i ustalenia liczby posłów w nich wybieranych dokonuje się według jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczanej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów (art. 137 ust. 1). Podobne zasady postępowania przewiduje odpowiednio w stosunku do wyboru radnych, dopuszczając pewne odstępstwa, ustawa z 16 lipca 1998 r. – ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (art. 91, 136 i 164).

W celu maksymalnego zbliżenia się do realizacji równości materialnej liczba mieszkańców przypadająca na mandat w okręgu wyborczym nie powinna znacznie różnić się od kwoty wyborczej, wskazującej ilu mieszkańców przypada średnio na mandat w skali całego państwa. Kodeks dobrej praktyki wyborczej dopuszcza odchylenia od tej kwoty, w obu kierunkach, mieszczące się w przedziale 10%, zezwalając na jego przekroczenie – tylko „w wyjątkowych okolicznościach" (ochrona skoncentrowanej mniejszości, słabe zaludnienie jednostki administracyjnej) – nie więcej jednak niż do 15% (**I.2.2.4**)[69]. Ustawy wyborcze dość znacznej liczby państw również stawiają w tym zakresie pewne ograniczenia, ustalając w procentach dopuszczalne odstępstwa od ustalonej normy przedstawicielstwa. W Australii nie może ono przekroczyć 3,5%, w Nowej Zelandii i Albanii – 5%, na Litwie i Ukrainie – 10%, w Republice Czeskiej i Armenii – 15%, a w Kanadzie – 25% kwoty prowincjonalnej. W RFN jako ogólną zasadę przyjmuje się obecnie, że liczba ludności w okręgu wyborczym nie powinna odbiegać od średniej liczby ludności we wszystkich okręgach powyżej 15%, lecz jednocześnie opatrzono ją dyrektywą, zgodnie z którą korektę granic okręgu powinno się przeprowadzać dopiero w razie przekroczenia pułapu 25%[70].

Rzadziej przyjmowanym rozwiązaniem jest określenie w prawie wyborczym ogólnie obowiązującego dopuszczalnego stopnia odstępstwa od normy przedstawicielstwa, przy jednoczesnym zezwoleniu na powiększenie go w pewnych okolicznościach. Znane jest ono np. w Republice Azerbejdżańskiej, gdzie dopuszczalna tolerancja wynosi 5%. Możliwe jest jednak podniesienie tego wskaźnika do 10% w stosunku do rejonów odległych i „mających nieprzejezdne drogi". W Federacji Rosyjskiej dziesięcioprocentowy próg, przyjmowany w wyborach do Dumy Państwowej w odniesieniu do norm ustalanych w podmiotach federacji, może być rozszerzony do 15% na terenach „trudnodostępnych i oddalonych". W Kanadzie nato-

69 Projekt europejskiej konwencji o standardach wyborczych, prawach i wolnościach wyborczych mówi o „minimalnie dopuszczalnym odchyleniu" od normy przedstawicielstwa (art. 3 ust. 1).

70 Do niedawna liczby te były ustalone odpowiednio na poziomie 25% i 33%.

miast wolno – od 1986 r. – przekroczyć ustalony zakres tolerancji, mieszczący się w przedziale 25% w stosunku do wyliczonej dla poszczególnych prowincji normy przedstawicielstwa, w „nadzwyczajnych okolicznościach"[71]. Podobna była konkluzja francuskiej Rady Konstytucyjnej, która orzekła, iż odstępstwa od średniej liczby mieszkańców w okręgach znajdujących się w danym departamencie, ponad lub poniżej 20%, są dopuszczalne tylko „w przypadkach wyjątkowych i wystarczająco uzasadnionych"[72].

Dopuszczalność przeprowadzania wyborów w okręgach wyborczych, w których odchylenia od średniej liczby mieszkańców przypadających na mandat mogą być znaczne, relatywizuje w jakiejś mierze standard równości materialnej wyborów. Zagrożenie tego typu relatywizacją jest szczególnie duże w tych państwach, w których standard ten traktowany jest jako pewna wytyczna kierunkowa, nie zaś rygorystycznie przestrzegana zasada. Uwagę tę można odnieść nie tylko do państw ogólnie akceptujących taką zasadę, bez sprecyzowania konsekwencji z niej wynikających (np. Francja czy też USA, gdzie powstała i była rozwijana w drodze orzecznictwa sądowego dopiero od lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku[73]), ale również do państwowych systemów wyborczych, które ograniczają się do lapidarnego stwierdzenia, że okręgi wyborcze powinny być „w miarę możności" równe pod względem liczby mieszkańców przypadających na mandat (np. Indie i Wielka Brytania[74]).

Jeszcze bardziej niekorzystne skutki dla realizacji zasady wyborów równych w aspekcie materialnym nieść może jej modyfikowanie, wynikające z dążenia do zagwarantowania pewnej – minimalnej – reprezentacji wszystkim częściom składowym państwa. Przeważnie tego typu rozwiązania występują w procesie kreacji izb pierwszych parlamentów państw federacyjnych lub państw składających się z jednostek autonomicznych, i to zarówno wtedy, gdy podstawę organizacyjną wspomnianego procesu stanowi struktura okręgów jednomandatowych, jak i wielomandatowych. Pierwszą sytuację obrazuje wybór członków rosyjskiej Dumy Państwowej, w którym to organie każdy podmiot federacji ma przynajmniej jednego reprezentanta, a to oznaczać musi konieczność utworzenia na terytorium każdego takiego podmiotu co najmniej jednego okręgu wyborczego, bez względu na liczbę jego mieszk-

71 W 1987 r. 5 mandatów z ogółu 295 mandatów w Izbie Gmin obsadzono w okręgach, w których kwota przedstawicielstwa została przekroczona o ponad 25%; w wyborach w 1996 r. na 301 okręgów wyborczych miało to miejsce w dwóch przypadkach (w jednym z okręgów w Quebec, o populacji przewyższającej średnią prowincjonalną o 40,2%, oraz w Nowej Fundlandii, gdzie wskaźnik ten był jeszcze wyższy – 62,5%).

72 Zob. szerzej M. Granat: *Od klasycznego przedstawicielstwa...*, s. 68.

73 Zob. J. Jaskiernia: *Zasada...*, s. 62 i n.

74 Że wspomniane zagrożenie nie jest tylko hipotetyczne, dowodzi choćby przykład Wielkiej Brytanii. W 1944 r. ustanowiono w tym państwie limit tolerancji w stosowaniu normy przedstawicielstwa, zawężając go do 25%. Limit ten obowiązywał tylko kilka lat, gdyż uznano prymat reprezentowania przez członków Izby Gmin wspólnot lokalnych nad „matematycznymi wymogami" wiążącymi się z zasadą jednakowej liczby mieszkańców w okręgach wyborczych. W rezultacie od tego czasu nie było jakimś ewenementem występowanie znacznych nawet różnic między okręgami pod względem zamieszkujących je obywateli.

kańców[75]. Drugą natomiast można zilustrować na przykładzie Szwajcarii: mandaty do izby pierwszej Zgromadzenia Federalnego – Rady Narodowej – są przydzielane kantonom według liczby ludności, z tym wszakże zastrzeżeniem, że każdy kanton musi mieć co najmniej jeden mandat. Ten rodzaj ograniczenia równości materialnej znany jest również w wyborach do Kongresu Deputowanych hiszpańskich Kortezów Generalnych. Zgodnie z przyjętą klauzulą gwarancyjną, każdej prowincji zostały przyznane po dwa mandaty (wyjątkami są: Ceuta i Melilla, którym zarezerwowano po jednym mandacie). 248 pozostałych mandatów rozdysponowuje się pomiędzy prowincje proporcjonalnie do liczby ich mieszkańców, stosując normę przedstawicielstwa otrzymaną w wyniku podzielenia liczby ludności całej Hiszpanii przez 248. Prowincje, którym z tych obliczeń przypada liczba mandatów równa lub mniejsza od liczby gwarantowanej, wyłączone są z repartycji pozostałych miejsc w Kongresie Deputowanych[76].

O ile konsekwencją stosowania klauzul gwarancyjnych w wyborach do izb pierwszych jest pewne ograniczenie równości materialnej wyborów, to przyjmowane metody kreacji izb drugich w drodze wyborów powszechnych w państwach federalnych zazwyczaj całkowicie z nią zrywają. Wiąże się to z uniwersalnym w państwach złożonych przyjęciem koncepcji izb pierwszych jako reprezentacji całego ludu (narodu), a izb drugich jako terytorialnej reprezentacji części składowych państwa, mającej za zadanie zapewnienie równouprawnienia członków federacji i ich udziału w kierowaniu jej sprawami. Takiej roli ustrojowej izb drugich towarzyszy często wymóg równej reprezentacji wszystkich państw członkowskich, np. w USA każdy stan jest reprezentowany w Senacie przez dwóch senatorów, w Brazylii każdy stan i Dystrykt Federalny wybiera po trzech członków Senatu Federalnego, natomiast w australijskim Senacie zasiada po dwunastu mandatariuszy każdego stanu[77]. Rozwiązanie takie z natury rzeczy uniemożliwia zastosowanie zasady równości materialnej wyborów. Niewiele w tym zakresie zmienia pewne zróżnicowanie reprezentacji poszczególnych członów państwa federalnego, jak to jest np. w Szwajcarii, gdzie w kantonach wybiera się jednego lub dwóch członków Rady Kantonów[78].

75 Specyficzną klauzulą gwarancyjną wprowadzono dokonując w 1985 r. reformy prawa wyborczego w Kanadzie, której głównym celem było odejście od koncepcji uzależniającej wielkość składu liczbowego Izby Gmin od zmiany liczby mieszkańców tego kraju. Liczba mieszkańców całego państwa została podzielona przez 279, a następnie przez tak otrzymany iloraz wyborczy podzielono liczbę mieszkańców każdej prowincji, czego skutkiem było ustalenie liczby przypadających na nią mandatów. Liczby te następnie jeszcze skorygowano w taki sposób, by zagwarantować każdej prowincji reprezentację w Izbie Gmin nie mniejszą niż w Senacie oraz liczbę mandatów w pierwszej izbie parlamentu nie mniejszą niż w wyborach poprzedzających reformę, o której mowa. W rezultacie takich obliczeń od tamtego czasu Izba Gmin składa się z 295 członków. Zob. *Parlament Kanady*, oprac. K. Complak, Warszawa 1999, s. 21–22.

76 Zob. J.S. Tura, M.A.A. Pérez; *Kortezy Generalne w systemie konstytucyjnym Hiszpanii*, Warszawa 2003, s. 19.

77 Oprócz nich dwa terytoria (Australijskie Terytorium Stołeczne i Terytorium Północne) reprezentuje po dwóch senatorów, co daje razem ogólną liczbę 76 członków izby drugiej Parlamentu Federalnego Australii. Por. S. Bożyk: *Parlament Federalny Australii*, Warszawa 1999, s. 20.

78 Pewne zróżnicowanie reprezentacji poszczególnych podmiotów federacji, biorące pod uwagę różnice zachodzące w liczbie ludności tych podmiotów, występuje natomiast w państwach, w których zrezygnowano z kreacji izb drugich w drodze wyborów powszechnych – np. w Belgii i RFN. Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Au-

To samo zresztą można powiedzieć o mechanizmie wyboru Senatu w Hiszpanii, organu składającego się z reprezentantów prowincji oraz reprezentantów wspólnot autonomicznych: podstawą tego mechanizmu jest zasada, zgodnie z którą w każdej prowincji wybiera się czterech senatorów, zaś wspólnoty autonomiczne wybierają jednego i dodatkowo jeszcze po jednym na każdy milion mieszkańców ich terytoriów.

Przywołać też wypada stosowaną do niedawna w Polsce – od 1989 r. – technikę kształtowania składu Senatu, bez wątpienia niemającą nic wspólnego z zasadą równości materialnej wyborów. Nawiązywała ona do rozwiązań specyficznych dla państw złożonych: okręgami wyborczymi były województwa, w których wybierano po dwóch senatorów, z wyjątkiem województw: stołecznego warszawskiego i katowickiego, mających prawo wyboru trzech senatorów. Rezultat jej przyjęcia był łatwy do przewidzenia: ogromna dysproporcja w sile głosów między największymi i najmniejszymi pod względem liczby mieszkańców województw (np. siła ta w okręgu chełmskim była prawie jedenastokrotnie większa niż w okręgu katowickim)[79]. Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r. znacznie zmodyfikowała ten tryb wyborczy, zbliżając go do wymagań, jakie niesie zasada równości materialnej. Ustaliła ona, że w okręgu wyborczym – obejmującym obszar województwa lub jego część – wybiera się od 2 do 4 senatorów. Przesądziła ona przy tym, dokładnie ilu senatorów reprezentować ma poszczególne województwa. Wyliczając ich liczbę posłużono się ogólnopolską jednolitą normą przedstawicielstwa. Co zaś tyczy się liczby mandatów w okręgach stanowiących część województwa, to zgodnie z ordynacją, ustalana jest ona poprzez zastosowanie wojewódzkiej normy przedstawicielstwa, którą uzyskuje się w następstwie podzielenia liczby mieszkańców całego województwa przez liczbę senatorów w nim wybieranych. Efektem wprowadzonych zmian było zniwelowanie rażących różnic w sile głosów między okręgami wyborczymi. Obecna formuła wyborcza jednak nie odpowiada jeszcze w pełni standardowi równości materialnej wyborów. Dowiodły tego wybory do Senatu w dniu 26 września 2001 r., w których w okręgu o najmniejszej sile głosów na jeden mandat przypadało 241 329 uprawnionych do głosowania (okręg wyborczy nr 27 w Częstochowie), a w okręgu o największej sile – 405

strii z 1 października 1920 r. wprost ustanawia zasadę, że w drugiej izbie parlamentu – Radzie Federalnej, wybieranej przez parlamenty krajowe, „kraje reprezentowane są proporcjonalnie do liczby swych obywateli". Konkretyzując to postanowienie, ustawa ta stwierdza: „Kraj o największej liczbie obywateli wysyła dwunastu, a każdy inny tylu członków, ile to wynika ze stosunku liczby jego obywateli do liczby obywateli największego pod względem liczby ludności kraju, przy czym reszty większe niż połowa liczą się jako pełne. Każdy kraj ma zapewnioną reprezentację minimum trzech członków" (art. 34 ust. 1 i 2). Całkowicie odmiennie rzecz się ma w Federacji Rosyjskiej; wszystkie jej podmioty reprezentowane są przez dwie osoby (po jednej z ramienia przedstawicielskiego i wykonawczego organu władzy państwowej).

79 Ułomność tej regulacji była – moim zdaniem – ewidentna; mimo to uważam za przesadzoną opinię, iż zawierająca tę regulację ordynacja wyborcza do Senatu RP z 10 maja 1991 r. „uniemożliwia powstanie stosunku reprezentacji i nie daje podstaw, by uznać Senat za organ demokracji reprezentacyjnej". Tak M. Pietrzak: *Demokracja reprezentacyjna i bezpośrednia w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M.T. Staszewski, Warszawa 1997, s. 31.

109 (okręg wyborczy nr 40 w Szczecinie). Warto nadmienić, że Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., podobnie jak Mała Konstytucja z 1992 r., nie wymienia wśród zasad wyborczych odnoszących się do wyborów do Senatu zasady równości.

Osobnym problemem jest częstotliwość przeprowadzania korekt granic okręgów jednomandatowych, a w przypadku okręgów wielomandatowych – liczby mandatów na nie przypadających, koniecznych ze względu na zmianę liczby ludności zamieszkującej te jednostki wyborcze. Naturalnie, im częściej rewizji podlega struktura okręgów wyborczych, tym większe otwiera się pole dla możliwości przybliżenia się do realizacji idealnego wzorca równości materialnej wyborów. Wymagania kodeksu dobrej praktyki wyborczej w tej kwestii nie są wygórowane: korekty tego typu powinny być dokonywane przynajmniej co dziesięć lat. Rozwiązania przyjmowane w państwach demokratycznych przeważnie nie rozmijają się z tą dyrektywą, np. w Nowej Zelandii „przeglądy" okręgów wyborczych są przeprowadzane co pięć lat, w Australii przynajmniej co siedem lat, w USA i Kanadzie co dziesięć lat (w obu tych państwach w oparciu o wyniki spisu powszechnego, który odbywa się właśnie w tych samych odstępach czasowych), a w Irlandii – przynajmniej co dwanaście lat. Wielką Brytanię charakteryzuje zmienność podejścia do ustalania ram czasowych rewizji okręgów wyborczych: w 1944 r. przyjęto, że będzie ona dokonywana co pięć–siedem lat, w 1958 r. – co dziesięć–piętnaście lat, w 1992 r. – co każdych osiem–dziesięć lat. Odrębną grupę stanowią państwa, w których sprawa ewentualnej korekty okręgów wyborczych rozpatrywana jest przed każdymi wyborami (np. RFN, Federacja Rosyjska, Litwa i Turcja). Są też wreszcie państwa, w których w ogóle nie ustala się terminów korygowania okręgów wyborczych w celu ich dostosowania do wymogu równości materialnej (np. Francja). Należy do nich również Polska. Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r. ogranicza się tylko do stwierdzenia, że Państwowa Komisja Wyborcza przedkłada stosowne wnioski Sejmowi, który władny jest do dokonywania zmian granic okręgów wyborczych i liczby posłów w nich wybieranych, „jeżeli konieczność taka wynika ze zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa lub ze zmiany liczby mieszkańców w okręgu wyborczym lub w kraju" (art. 138 ust. 1). Sprawę korekty okręgów wyborczych w wyborach senatorów ordynacja ta w ogóle przemilcza.

Potrzeba zabezpieczenia równości materialnej wyborów powinna być kluczowym wyznacznikiem kształtowania okręgów wyborczych lub dokonywania zmiany ich granic. Oprócz tego kryterium często równolegle są brane pod uwagę również inne. Najczęściej jest to kryterium granic lokalnych jednostek podziału terytorialno–administracyjnego (np. Wielka Brytania, Bułgaria, Kanada, Chorwacja, Finlandia RFN, Niemcy, Norwegia, Polska, Portugalia, Włochy, Japonia, Meksyk, Litwa, Turcja). Znaczną wagę przykłada się w niektórych państwach (m.in. w Australii, Rosji, Kanadzie, Indiach, Irlandii, Japonii, Korei Południowej, Pakistanie, Zimbabwe oraz we Włoszech) do kryteriów geograficznych, takich jak: przebieg naturalnych granic

geograficznych, wyznaczanych np. rzekami lub łańcuchami górskimi, izolacja terytorium (np. wyspy)[80], powierzchnia, gęstość zaludnienia, zwartość terytorialna, sieć dróg, a nawet kształt okręgu[81]. Godzi się też powiedzieć o kryterium odwołującym się do „jakościowego" rozumienia równości wyborów – jako konieczności zagwarantowania reprezentacji w parlamencie mniejszościowym grupom społecznym, posiadającym własne interesy i wyznającym odrębne wartości[82]. Są to przede wszystkim różnorodne wspólnoty interesów, wyodrębniające się zwłaszcza ze względu na swój skład etniczny lub rasowy, wspólną historię, kulturę, wyznawaną religię, język, interesy ekonomiczne. Zaznaczyć trzeba, że skala akceptacji tego kryterium w państwach współczesnych nie jest wielka – szacunkowo jest to liczba 20–25% państw (np. Albania, Australia, Kanada, Słowenia, USA, Wielka Brytania, Włochy).

Wymienione wyżej wszystkie czynniki, brane dodatkowo pod uwagę w części państw przy kształtowaniu granic okręgów wyborczych, odpowiadają międzynarodowym standardom wyborczym[83]. Są one w stanie, o ile wdraża się je w uzasadnionych przypadkach i roztropnie, przyczynić się do wzbogacenia praktycznego wymiaru zasady wolnych wyborów oraz reprezentatywności zgromadzenia przedstawicielskiego. Sprawą niezmiernie ważną z punktu widzenia demokratyzmu systemu wyborczego jest jednak to, by ich stosowanie nie deformowało znacząco zasady materialnej równości wyborów i nie marginalizowało jej znaczenia.

Nie mniej ważne z tego punktu widzenia jest ustrzeganie się przed takimi sposobami wytyczania okręgów, które tendencyjnie wpływają na szanse współzawodniczących ugrupowań politycznych, pewne z nich uprzywilejowując, inne zaś – dyskryminując, z czym łączy się osłabienie rzeczywistych możliwości wpływu na skład przedstawicielstwa określonych grup społecznych. Manipulowanie „geografią wyborczą" w celu przysporzenia określonym siłom politycznym maksymalnych korzyści wyborczych, czego klasyczną postacią jest *gerrymandering*[84], nie jest zaszłością

80 Np. w wyborach parlamentarnych w Szwecji i Finlandii takimi „specjalnymi" okręgami wyborczymi, przy tworzeniu których nie bierze się pod uwagę liczby mieszkańców, są odpowiednio wyspy: Gotlandia i Lland.

81 Np. w Meksyku dąży się do tego, by granice okręgów miały w miarę możliwości regularny geometryczny kształt – kwadratu, prostokąta, rombu.

82 Znaczenie jakościowego aspektu wyborów nadzwyczaj mocno jest podkreślane w USA – zob. J. Jaskiernia: *Zasada...*, s. 12 , 108–144, 154–169.

83 Kodeks dobrej praktyki wyborczej zezwala na uwzględnianie kryterium geograficznego, podziału administracyjnego państwa i historycznego (I.2.2.III).

84 Rodowód tego pojęcia wiąże się z nazwiskiem gubernatora stanu Massachusetts – Elbridge'a Gerry'ego, który w 1812 r. doprowadził – poprzez sztuczne wykrawanie granic okręgów – do zdecydowanego zwycięstwa w wyborach do Senatu Partii Demokratycznej, pomimo uzyskania przez nią ogólnie mniejszej liczby głosów od partii federalistów (pierwsza z nich uzyskała poparcie 50 164 wyborców i otrzymała 29 mandatów, druga zaś przy poparciu 51 766 wyborców zdobyła ich tylko 11). Kształt jednego z okręgów skojarzony został z wizerunkiem salamandry (*salamander*), stąd już blisko było – kojarząc nazwisko jego pomysłodawcy – do konstatacji, że należałoby użyć raczej w tym przypadku określenia *„gerrymander"*. *Gerrymandering* najczęściej znajdował zastosowanie w okręgach jednomandatowych i w nich był najbardziej skuteczny. Dwie jego formy są podstawowe: jedna z nich polega na objęciu granicami okręgu jak najwięcej wyborców popierających określoną partię lub kandydata, zaś druga na rozproszeniu skoncentrowanego elektoratu danej partii poprzez podzielenie terytorium przezeń zamieszkałego na części, które zostają przypisane do szeregu różnych okręgów wyborczych. Zob. A. Żukowski: *Systemy...*, s.149–154.

historyczną[85]. Stanowi nadal realną groźbę wszędzie tam, gdzie o kształcie okręgów wyborczych arbitralnie mogą rozstrzygać gremia polityczne, angażujące się później w rywalizację wyborczą o mandaty. Standardem być powinno podejmowanie decyzji w tej sprawie w sposób możliwie bezstronny i niewyrządzający krzywdy interesom grup mniejszościowych, najlepiej przez niezależną politycznie instytucję, a jeżeli już głos rozstrzygający miałby przypadać określonemu gremium o charakterze politycznym, to po warunkiem – jak to zakłada kodeks dobrej praktyki wyborczej – uwzględniania przez nie opinii przedstawianej przez specjalnie powołaną w tym celu komisję (komitet), składającą się ze specjalistów (np. geografów, socjologów), przedstawicieli czołowych partii politycznych oraz, jeżeli jest to konieczne, reprezentantów mniejszości narodowych i etnicznych.

W wielu państwach wskazany – postulowany – standard nie jest jednak składnikiem prawa wyborczego i praktyki ustrojowej. Spostrzeżenie to dotyczy w szczególności znacznej liczby tych państw, w których o granicach okręgów wyborczych przesądzają ostatecznie parlamenty (np. Belgia, Bułgaria, Czechy, Francja, Islandia, Szwecja, Włochy) lub ich organy pomocnicze – komisje (np. Korea Południowa), co siłą rzeczy musi upolitycznić proces decyzyjny w rozpatrywanej tu kwestii. Uzasadniona jest obawa, że „partia polityczna z większością w ciele ustawodawczym skorzysta ze sposobności kontrolowania tego procesu"[86]. Intensywność tego rodzaju uzależnienia w niektórych państwach ma – w założeniu – łagodzić wymóg przedstawiania parlamentowi stosownych propozycji przez ciała mające „neutralny" politycznie charakter (np. RFN[87], Wielka Brytania[88], jak i USA, z tym że kreacja okręgów wyborczych w modelu amerykańskim leży w gestii legislatur stanowych[89]). Znane też jest rozwiązanie polegające na przedstawianiu wniosków przez naczelny organ wyborczy (np. w Polsce – Państwową Komisję Wyborczą). Osobną grupę stanowią państwa, w których decyzje odnoszące się do granic okręgów są podejmowane bez udziału ogólnonarodowego przedstawicielstwa politycznego – parlamentu.

85 Dowodzi tego choćby przykład wyborów do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii, w których stosowanie technik właściwych *gerrymenderingowi* bardzo faworyzuje Partię Pracy. Zob. R. Johnston: *If It isn't Gerrymander, What is It?*, „Political Geography" 2002, Vol. 21, No. 1, s. 56 i n.

86 *International Electoral Standards. Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2002, s. 30.

87 W państwie tym jest to permanentnie działająca, powoływana przez Prezydenta Federalnego, Komisja do spraw Okręgów Wyborczych (*Wahlkreiskomission*). W jej skład wchodzą: szef Federalnego Urzędu Statystycznego, sędzia Federalnego Sądu Administracyjnego oraz pięciu „innych członków". Komisja ma obowiązek przedłożenia – w terminie piętnastu miesięcy po rozpoczęciu kadencji Bundestagu – sprawozdania dotyczącego potrzeby korekty granic okręgów wyborczych.

88 W Wielkiej Brytanii działają cztery komisje (*boundary commissions*) obejmujące swoją właściwością odpowiednio: Anglię, Szkocję, Walię i Północną Irlandię. Składy tych komisji są czteroosobowe; przewodniczącym jest *Speaker* Izby Gmin, w rzeczywistości jednak ich posiedzeniom przewodniczy wysokiej rangi sędzia. W pracach komisji biorą udział także asesorzy reprezentujący ministerstwa, które służyć mogą niezbędnymi informacjami.

89 Propozycje przedkładane są legislaturom przez komisje składające się z przedstawicieli partii i trzech segmentów władzy stanowej: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

Wspomnianemu wyżej standardowi odpowiada, przynajmniej od strony formalnej, postępowanie charakteryzujące się powołaniem specjalnej niezależnej komisji, której przypada podjęcie ostatecznych rozstrzygnięć (np. Republika Irlandii[90], Kanada[91], Nowa Zelandia[92]) albo przyznaniem takiego zadania centralnej komisji wyborczej (np. Litwa, Ukraina, Turcja, Pakistan)[93]. Nie da się natomiast tego powiedzieć o procedurze, w której o strukturze okręgów wyborczych decyduje władza wykonawcza (np. na Węgrzech Rada Ministrów).

Znaczenie zasady równości materialnej głosów – jako elementu wyborów demokratycznych, sprawiedliwych i uczciwych – jest niezaprzeczalne. Naruszanie tej zasady, wywołujące dysproporcjonalność reprezentacji okręgów wyborczych (w języku angielskim jest to tzw. *malapportionment*), nie jest jednak wcale zjawiskiem sporadycznym. Nie zawsze da się je też wytłumaczyć stosowaniem dodatkowych – wymienionych wyżej – kryteriów kształtowania granic okręgów. Dowodzi tego najpełniej pomiar takiej dysproporcjonalności w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w 68 państwach w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, który potwierdził, iż stanowi ona „normalną cechę większości systemów wyborczych"[94]. W pomiarze tym dla ustalenia stopnia jej występowania wykorzystano wzór matematyczny, zgodnie z którym sumowano wartości bezwzględne różnic między procentowym udziałem poszczególnych okręgów wyborczych w repartycji wszystkich mandatów a wyrażonym – także w procentach – stosunkiem liczby mieszkańców w okręgach do ogólnej populacji państwa, a następnie dzielono otrzymaną sumę przez 2[95]. Średnia tak ustalanego wskaźnika w przypadku izb pierwszych i parlamentów jednoizbowych wyniosła 0,06. Najczęściej liczba ta była przekraczana w regionach mniej rozwiniętych, głównie od niedawna istniejących systemach demokratycznych: w dwunastu spośród przebadanych dwudziestu dwóch państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów, a także siedmiu z czternastu krajów afrykańskich. Dla po-

90 Tworzą ją: sędzia Sądu Najwyższego (jest on przewodniczącym), *ombudsman*, minister środowiska, sekretarze obu izb parlamentu.

91 Modyfikacje okręgów wyborczych są dokonywane przez trzyosobowe komisje prowincjonalne: przewodniczącymi są sędziowie mianowani przez prezesów sądów prowincji, dwaj członkowie są powoływani przez *Speakera* Izby Gmin.

92 Trzy kategorie osób są jej członkami: 1) mianowany przez gubernatora przewodniczący (zwykle jest nim sędzia), 2) cztery osoby z racji sprawowanych przez nie urzędów – gubernator, rządowy statystyk, najwyższy urzędnik wyborczy, przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego (jest to organ trzyosobowy, powoływany przez ministra samorządu terytorialnego), 3) dwaj członkowie – jak to się określa –„polityczni", tj. przedstawiciel rządu oraz przedstawiciel opozycji.

93 Te dwa modele połączone zostały w dwuetapowej procedurze ustanowionej w Australii. Propozycje dotyczące korekty okręgów ustalane są przez tworzone w poszczególnych stanach komisje, w których skład wchodzą: komisarz wyborczy, będący członkiem Australijskiej Komisji Wyborczej, stanowy urzędnik wyborczy, gubernator, stanowy rewident generalny (*auditor–general*). W drugim etapie – po ewentualnym wniesieniu sprzeciwów wobec przedstawionych propozycji – zapadają ostateczne rozstrzygnięcia, które podejmuje tzw. rozszerzony skład komisji wyborczej, czyli wszyscy członkowie tej komisji plus skład wspomnianej komisji.

94 D. Samuels, R. Snyder: *The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective*, "British Journal Of Political Science" 2001, Vol. 31, No. 4, s. 654.

95 MAL = (½) □ □si – vi□, gdzie □ oznacza sumę wszystkich okręgów wyborczych, si – procent ogółu mandatów przydzielonych okręgowi, vi – procent ogólnej populacji kraju zamieszkujący dany okręg wyborczy.

równania: w Europie Zachodniej i Ameryce Północnej sytuacja taka zachodziła tylko w sześciu ze wszystkich dwudziestu trzech państw objętych badaniem, średnia zaś w państwach demokratycznych wysoko uprzemysłowionych to 0,04[96]. Rażąco na tle tej statystyki prezentują się wyniki badań odnoszące się do siły głosów w wyborach do izb drugich parlamentu, w których wspomniana średnia wyniosła 0,21 i aż w jedenastu przypadkach (na ogółem dwadzieścia jeden państw, w których wybory obywają się w okręgach terytorialnych) wskaźnik dysproporcjonalności był wyższy od najwyższego w wyborach do izby pierwszej, czyli w Tanzanii[97]. W wyborach tych, jak i w wyborach do izb pierwszych, rejonemświata odznaczającym się najwyższym wskaźnikiem była Ameryka Łacińska (odpowiednio: 0,25 i 0,08)[98]

Badania, o których mowa, ujawniły ponadto szereg jeszcze innych korelacji. Okazało się np., że wspomniany wskaźnik, uwzględniając średnie wyliczenia, jest wyższy w systemach wyborczych charakteryzujących się repartycją mandatów w okręgach jednomandatowych, jak również w państwach unitarnych, o większych terytoriach i mniej zaawansowanych w rozwoju instytucji demokratycznych. Nie oznacza to jednak, że we wszystkich państwach o długiej, ugruntowanej tradycji demokratycznej problem dysproporcjonalności okręgów wyborczych został całkowicie przezwyciężony. Przykładem jest chociażby część państw skandynawskich, w których – pomimo dużych osiągnięć w tej dziedzinie – nadal zaznacza się pewna nadreprezentacja terenów wiejskich kosztem przedstawicielstwa miast[99]

Barierą dla realizacji zasady wolnych wyborów nie jest nawet sytuacja, w której okręgiem wyborczym jest terytorium całego państwa, czego ilustracją jest aktualny sposób wyboru w Izraelu Knesetu (oznacza to, że w okręgu wyborczym w tym państwie jest wybieranych 120 deputowanych)[100]. To samo można powiedzieć o wyborach, w których wprawdzie są tworzone okręgi wielomandatowe, lecz wyniki głosowania ustala się w skali całego kraju – sytuacja taka ma miejsce w Ho-

96 Czołówkę państw o najwyższym stopniu dysproporcjonalności stanowią: Tanzania (0,2619), Korea Południowa (0,2075), Ekwador (0,2040), Kenia (0,1946), Ghana (0,1782), Zambia (0,1725), Islandia (0,1684), Boliwia (0,1677), Malawi (0,1659), St. Lucia (),1622), Chile (0,1509), Argentyna (0,1405), Gambia (0,1395), Kolumbia (0,1324), Andora (0,1307), Hiszpania (0,0963), Brazylia (0,0913), Gruzja (0,0896), Turcja (0,0859), Seszele (0808). Dodajmy, że w Polsce stopień ten był w wyborach 1997 r. niski – 0,0174. Zob. D.Samuels, R.Snyder: *op. cit.*, s. 658–661.

97 Argentyna (0,4852), Brazylia (0,4039), Boliwia (0,3805), Dominikana (0,3787), USA (0.3642), Szwajcaria (0,3448), Rosja (0,3346), Wenezuela (0,3265), Chile (0.3106), Australia (0,2962) Hiszpania (0,2853). W innych państwach: Niemcy (0,2440), Meksyk (0,2300), Południowa Afryka (0,2261), Polska (0,2029 – wybory 1997 r.), Japonia 0,1224), Indie (0,0747), Rumunia (0,0592), Austria (0,0301), Włochy (0,0292), Czechy (0,0257).

98 Zob. R. Snyder, D. Samuels: *Devaluin the Vote in Latin America*, [w:] *Electoral Systems and Democracy*, red. L. Diamond, M.F. Platner, Baltimore 2006, s. 169–170.

99 Zob. opracowania opublikowane w książce *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*, red. B. Grofman i A. Lijphart, New York 2002: J. Sundberg: *The Electoral System of Finland: Old, and Working Well*, s. 87–91; Ó.T. Hardarson: *The Icelandic Electoral System 1844–1999*, s. 158–160; B. Aardal: *Electoral Systems in Norway*, s. 213–215.

100 O systemie wybierania składu Knesetu zob. np. S.Bożyk: *System konstytucyjny Izraela* Warszawa 2002, s. 37 i n.; G.S. Mahler: *Kneset. Parlament w systemie politycznym Izraela*, Warszawa 1996, s. 26 i n.:

landii w wyborach do Izby Drugiej Stanów Generalnych[101]. W obu państwach wybory są wolne, gdyż spełniają najważniejsze wymogi takich wyborów, chociaż trudno nie wspomnieć o pewnym ich ograniczeniu, jakim jest pozbawienie obywateli możliwości wyboru spośród kandydatów umieszczonych na listach. Głosowanie tylko na listę sprawia, że przy rozdziale mandatów na nią przypadających decydujące znaczenie ma kolejność umieszczenia nazwisk. Tym samym rywalizacja wyborcza sprowadza się wyłącznie do walki między ugrupowaniami politycznymi, gdyż nie ma jej między samymi kandydatami[102].

Pewne ramy dla drugiego rodzaju rywalizacji, choć stwierdzić trzeba – dość wąskie, otwiera prawo wyborcze do Rady Narodowej Republiki Słowackiej, również przyjmujące jako podstawę organizacyjną wyborów jeden okręg ogólnokrajowy, z którego pochodzą wszystkie mandaty parlamentarne (150). W przeciwieństwie do opisanych wcześniej procedur, wyborcy mogą jednak wskazać na wybranej liście preferowanych przez siebie kandydatów – w liczbie nieprzekraczającej czterech[103].

Pozbawienie wyborców możliwości wypowiedzenia się w sprawie kandydatów umieszczonych na listach występuje również w państwach, w których część mandatów jest dzielona w skali całych ich terytoriów, stanowiących w tym przypadku osobne okręgi wyborcze. Bywa, że celem takiej repartycji mandatów, określanej drugim (wyższym) poziomem alokacji mandatów, jest eliminacja bądź przynajmniej łagodzenie zniekształceń w reprezentacji w składzie parlamentu partii politycznych o wysokim rozproszeniu w kraju ich zwolenników, z pominięciem jednak partii najsłabszych, najmniej popieranych przez obywateli. Inaczej ujmując, jego zadaniem ma być w tym wypadku wyrównywanie dysproporcji pomiędzy liczbą głosów uzyskanych przez poszczególne partie w skali całego państwa a ogólną liczbą otrzymanych mandatów.

W niektórych państwach z góry jest ustalana pewna liczba mandatów z ogólnopaństwowych liczb wyrównawczych, przeznaczona na rozdysponowanie pomiędzy te partie, które z różnych względów zostały pokrzywdzone w pierwszej fazie re-

101 Liczba mandatów w tym organie wynosi 150. Kraj jest dzielony na dziewiętnaście okręgów, w których zgłaszane listy nie mogą zawierać więcej niż trzydzieści nazwisk. Wyniki wyborów – w oparciu o głosowanie w skali całego państwa – ustala Centralne Biuro Wyborcze. Zob. bardziej szczegółowo A. Głowacki: *System konstytucyjny Holandii*, Warszawa 2003, s. 53 i n. Nadmieńmy, że w okręgach obejmujących całe terytorium państwa są jeszcze przeprowadzane wybory do Zgromadzenia Narodowego w Namibii i Parlament w Sierra Leone, a do niedawna w Paragwaju do Izby Deputowanych (obecnie tylko do Senatu).

102 Znamienna jest skrajność ocen wyborców w tych państwach stosowanych w nich systemów wyborczych – w badaniach przeprowadzonych w drugiej połowie ubiegłego dziesięciolecia 92% wyborców holenderskich uznało system wyborczy za sprawiedliwy, a izraelskich już tylko 20%. Zob. P. Norris: *The Twilight of Westminster? Electoral Reform and its Consequences*, „Political Studies" 2001, Vol. 49, No. 5, s. 895–896.

103 Głosy preferencyjne są skuteczne wówczas, gdy odda je przynajmniej 10% głosujących na listę. Jeżeli warunek ten nie jest spełniony, mandat zdobywają kandydaci według kolejności ich umieszczenia na liście; w razie uzyskania wspomnianego wskaźnika mandat otrzyma jako pierwszy kandydat, na którego padło przynajmniej 10% głosów preferencyjnych liczonych od ogółu głosów na daną partię. Dopiero wtedy, gdy więcej kandydatów warunek ten spełnia, mandaty przyznawane są w kolejności zgodnej z liczbą głosów preferencyjnych.

partycji miejsc w parlamencie (w okręgach wyborczych) i stan posiadania przez nie mandatów nie odzwierciedla ogólnego poziomu poparcia wyborczego. Taką procedurę stosuje się w szczególności w państwach skandynawskich: w Danii 135 mandatów jest dzielonych w poszczególnych okręgach wyborczych, a 40 pomiędzy listy partyjne (koalicyjne), które uzyskały w całym państwie co najmniej 1 mandat w okręgu i 2% wszystkich oddanych ważnie głosów w skali kraju, w Szwecji przewidzianych jest 39 mandatów „wyrównawczych" (na ogółem 349 mandatów parlamentarnych), w Norwegii – 8 mandatów (na ogólną liczbę 165 mandatów), w Islandii – 9 mandatów (wybieranych jest 63 deputowanych), podlegających repartycji pomiędzy partie, na które głosowało przynajmniej 5% wyborców.

W RFN w wyborach do Bundestagu nie ma osobnych list wyrównawczych (stosowanych w wyborach do parlamentów krajów związkowych – landów); ich funkcję w jakimś stopniu przejęły listy partyjne zgłaszane w poszczególnych krajach. Połowę składu Bundestagu wybiera się systemem większościowym w okręgach jednomandatowych, a połowę systemem proporcjonalnym w landach. Wspomniane listy krajowe służą wyrównywaniu różnicy pomiędzy liczbą mandatów zdobytych bezpośrednio w okręgach jednomandatowych a liczbą mandatów przypadających proporcjonalnie do głosów oddanych na listę (partia uzyskuje z listy krajowej tyle mandatów, ile brakuje jej po odjęciu liczby mandatów zdobytych w danym landzie w okręgach jednomandatowych od liczby mandatów, jaką partia powinna otrzymać z tytułu podziału proporcjonalnego)[104]. Korygowaniu dysproporcji reprezentacji parlamentarnych, związanej ze stosowaniem systemu większościowego w okręgach jednomandatowych, służy również repartycja 58 mandatów (na ogólna liczbę 386) między listy krajowe w wyborach do Zgromadzenia Narodowego na Węgrzech[105].

Listy ogólnokrajowe w przedstawionej postaci pełnią jeszcze inną funkcję: stwarzają bardzo dogodne warunki do uzyskiwania mandatów przez umieszczanych na nich przywódców partyjnych. Zdarza się, że jest to jedyna funkcja, której nie towarzyszy równolegle poprzednio wspomniana – funkcja korekcyjna. Taka rola list ogólnokrajowych nie wydaje się być zgodna z zasadą bezpośredniości wyborów i wymogiem równości szans kandydatów w ubieganiu się o mandaty, a tym samym – z zasadą wolnych wyborów.

104 Zdarza się, że liczba deputowanych określonej partii wybranych w okręgach jednomandatowych przewyższa liczbę miejsc wynikającą z podziału proporcjonalnego między listy. Partia zachowuje wówczas takie mandaty, zwane nadliczbowymi (*Überhangmandat*), a to oznacza powiększenie ogólnego składu Bundestagu. Od 15 kadencji, czyli od 2002 r., organ ten liczy zgodnie z ustawą wyborczą (ustawa zasadnicza nie przesądza tej liczby) 598 deputowanych, do których dołączyło jeszcze 5 z mandatami nadliczbowymi. Dodajmy, że we wcześniejszej kadencji, rozpoczętej w 1998 r., mandatów tych było 13 (ustawowa liczba deputowanych wynosiła wówczas – od 1990 r. – 656).

105 Ten sam cel stawiała włoska ustawa wyborcza z 1993 r. przy podziale 155 mandatów (na ogólną liczbę 630) między okręgowe listy partyjne w wyborach do włoskiej Izby Deputowanych oraz – w ten sam sposób – 83 mandatów (na ogólną liczbę 305) w wyborach do włoskiego Senatu.

Doskonale dokumentuje to przykład instytucji list ogólnopolskich, przyjętej w ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 28 maja 1993 r. Mechanizm rywalizacji o mandaty poselskie w myśl tej ustawy przebiegał dwutorowo: zasadnicza część mandatów (391) była rozdzielana w wielomandatowych okręgach wyborczych pomiędzy listy okręgowe, zaś pozostałe mandaty (69) przypadały na listy ogólnopolskie, na które jednak wyborcy nie oddawali bezpośrednio głosów. O tym, ile mandatów przypadało poszczególnym listom ogólnopolskim, rozstrzygało poparcie udzielone przez wyborców listom okręgowym, powiązanym z odpowiednimi listami ogólnopolskimi komitetów wyborczych zgłaszających oba rodzaje list. W literaturze przedmiotu wielokrotnie był wypowiadany pogląd, iż istnienie takiej konstrukcji list o charakterze ogólnokrajowym pozostawało w sprzeczności z zasadą bezpośredniości wyborów, ponieważ ustanawiała grupę posłów, na których wyborcy nie głosowali bezpośrednio bądź nie głosowali w ogóle. Na listach tych mogli być zgłoszeni tylko kandydaci zarejestrowani zarazem na listach okręgowych. Kandydaci ci, o ile byli umieszczeni na jednym z pierwszych miejsc listy ogólnokrajowej komitetu uczestniczącego repartycji miejsc w Sejmie, uzyskiwali mandaty pomimo przegranej o nie rywalizacji w swoim macierzystym okręgu wyborczym, nawet wówczas, gdy uzyskali bardzo mało głosów. Bezpośredniość głosowania nie musiała toteż oznaczać bezpośredniości wyboru. Wprawdzie wyborca, oddając głos na kandydata z listy okręgowej, opowiadał się za powiązaną z nią listą państwową, lecz wybór jej dotyczący nie musiał mieć spersonalizowanego charakteru[106].

Wątpliwości wywoływała także kwestia zgodności takiej konstrukcji list ogólnopolskich z zasadą równości szans kandydatów w rywalizacji o mandaty. Najważniejszą przyczyną wprowadzenia tych list była dążność do zagwarantowania uzyskania mandatów kandydatom preferowanym przez komitety wyborcze, nawet w razie braku szerszego bezpośredniego dla nich poparcia wyborców w okręgach wyborczych. Uwidoczniała się ogromna nierówność sytuacji kandydatów. Osoba, która umieszczona była na jednym z pierwszych miejsc na liście ogólnopolskiej, w wypadku silnej partii już w tym momencie mogła czuć się wybraną. W praktyce występowało jeszcze drugie zabezpieczenie dla takiej osoby – zazwyczaj jej nazwisko znajdowało się również wśród kandydatów otwierających listę okręgową. W rezultacie opisywane tu rozwiązania nierzadko umożliwiały zdobycie mandatów przez kandydatów niecieszących się uznaniem wyborców.

Należy jeszcze dodać, że listy ogólnopolskie bezwzględnie nie sprzyjały oprócz tego konsekwentnej, wolnej od deformacji, realizacji zasady proporcjonalności wyborów. Wzmacniały one bowiem reprezentację w Sejmie najsilniejszych partii, a więc tych, które uzyskały najwięcej mandatów w okręgach wyborczych, gdyż

106 Takie uregulowanie list ogólnopolskich było nawet uznawane za „wyraz nieliczenia się z wolą wyborców przedstawioną w akcie głosowania" – M. Chmaj: *System wyborczy do Sejmu RP*, [w:] *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Lublin 1997, s. 118.

w dystrybucji mandatów ze wspomnianych list uczestniczyły tylko ugrupowania mające największe poparcie, tzn. uzyskały przynajmniej 7% głosów w skali całego kraju.

Dążność do osiągnięcia wyznaczonego celu, na gruncie polskiego prawa wyborczego, nie była zresztą w ujęciu ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r zabiegiem nowatorskim. Stanowiła ona podstawową przesłankę ustanowienia instytucji list państwowych w ordynacji wyborczej do Sejmu z 28 lipca 1922 r.[107] Została wówczas wprowadzona również z myślą o „daniu możliwości wejścia do Sejmu tym wybitnym kandydatom, którzy mogą być w nim pożyteczni, nie chcą zaś kandydować w okręgach i bronić w Sejmie lokalnych interesów"[108]. Zgodnie ze wskazaną ordynacją z 1922 r., 372 mandaty przypadały na listy wystawiane w okręgach wyborczych, a 72 na listy państwowe. Przy rozdziale mandatów drugiego rodzaju nie uwzględniano tych list, które z przyłączonych do nich list okręgowych nie zdobyły mandatów w co najmniej sześciu okręgach wyborczych. Dzielono je proporcjonalnie do ogólnej liczby mandatów uzyskanych w okręgach wyborczych, stosując metodę d'Hondta. Identyczne rozwiązania zostały później przyjęte w ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego z 22 września 1946 r.[109]. Także o takim sposobie repartycji mandatów można powiedzieć, że rozmijał się ze współczesnym nam rozumieniem wolnych wyborów, ponieważ i on kolidował z zasadami wyborów bezpośrednich i równych, dodatkowo prowadząc do deformacji zasady proporcjonalności, a tym samym woli wyborców[110].

Podobne zastrzeżenia można odnieść do procedury zakładającej oddawanie przez wyborców dwóch głosów: jednego na osobę ubiegającą się o mandat w okręgu jednomandatowym oraz jednego na ogólnopaństwową listę partyjną lub koalicji politycznej, w ramach której głosujący nie mają prawa dokonywać preferencji personalnych, a więc o wyborze rozstrzyga pierwszeństwo umieszczenia nazwisk. Procedura taka stosowana jest m.in. w Federacji Rosyjskiej w wyborach do Dumy Państwowej: połowa mandatów, czyli 225, obsadzana jest w okręgach jednomandatowych, tyle też pochodzi z rozdziału proporcjonalnego między listy, z zastosowaniem zasady pierwszeństwa kandydatów umieszczonych na ich czele.

Szersze możliwości artykułowania woli wyborców otwiera, a tym samym mniej wywołuje krytyki z punktu widzenia wspomnianych wyżej zasad prawa wyborczego, procedura, której istotą jest wprawdzie – tak samo jak w powyżej przedstawionej – przyznanie wyborcom dwóch głosów, ale jednocześnie też zezwolenie obywatelom na dokonywanie wyboru między kandydatami umieszczonymi na liście ogólnokrajowej. Przykładem są wybory do litewskiego Sejmu, w których 71 deputowanych wybiera się w okręgach jednomandatowych, w oparciu o formułę większościową, a 70 na podstawie systemu proporcjonalnego w jednym wielkim okręgu wyborczym, stanowiącym obszar całego państwa.

107 Dz.U.R.P. nr 66, poz. 590.
108 W. Komarnicki: *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1934, s. 117.
109 Dz.U. nr 48, poz. 274. Zob. np. K. Grzybowski: *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948, s. 90.
110 Pozbawienie wyborców możliwości wypowiedzenia się w głosowaniu w sprawie zgłoszonych na listach poszczególnych kandydatów występuje również niekiedy w państwach, w których wyborcom przyznaje się prawo głosowania wyłącznie na listy okręgowe bez możliwości dokonywania preferencji personalnych. Zagadnienie to – w kontekście realizacji zasady wolnych wyborów – będzie szerzej skomentowane w rozdz. VIII, jako wiążące się przede wszystkim z aktem głosowania, a ściślej rzecz biorąc – z zakresem i metodami wyrażania w nim woli wyborców.

Rozdział V

OGRANICZENIA PODMIOTOWE WOLNYCH WYBORÓW PARLAMENTARNYCH

1. Wyłączenie z procesu wyborczego określonych partii politycznych

Błędem byłoby absolutyzowanie zasady wolnych wyborów – jako zasady, która nie może doznawać jakichkolwiek ograniczeń. W niektórych sytuacjach ich wprowadzenie jest uzasadnione i znajduje powszechną akceptację. Zasada wolnych wyborów jest powszechnie limitowana m.in. ustalonymi przez prawo warunkami odnoszącymi się do przebiegu kampanii wyborczej. Ustanawiane są one z myślą o tym, by rywalizacji wyborczej nadać ramy uporządkowane i zgodne z wartościami demokratycznymi, a przede wszystkim, żeby była ona uczciwa oraz pozbawiona przemocy i brutalności, co stanowić powinno także jedną z zasadniczych przesłanek uznania wyborów za sprawiedliwe[1]. Wprowadzane w tym zakresie rozwiązania, polegające głównie na ograniczaniu wolności wypowiedzi, jak też ich uzasadnienie, skomentowane zostaną szerzej w rozdziale VII, poświęconym przebiegowi kampanii wyborczej. W tym fragmencie pracy zostanie zaprezentowane zagadnienie dopuszczalności ograniczeń zasady wolnych wyborów o charakterze podmiotowym. Jeden typ tych ograniczeń dotyczy prawnego wyłączenia pewnych partii politycznych z rywalizacji o mandaty parlamentarne. Drugi natomiast może być rezultatem uprzywilejowania w tej rywalizacji kobiet oraz grup etnicznych.

Wyłączenie określonych partii politycznych z uczestnictwa w rywalizacji wyborczej stanowi konsekwencję przyjęcia zakazu tworzenia pewnych ich kategorii, a w przypadku już działających – możliwości delegalizacji[2]. Restrykcje takie dość

1 D.F. Thompson stawia nawet tezę, że uczciwa rywalizacja stanowi „główne kryterium wyborów sprawiedliwych" (*op. cit.*, s .6).

2 Obok partii politycznych zasady te bywają odnoszone do innych struktur – np. podmiotami kontrolowanymi pod tym względem przez sądy konstytucyjne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej są: ruchy polityczne (Słowacja), stowarzyszenia (Bułgaria), czy – ogólnie – „organizacje" (Rumunia). Zob. M. Granat: *Zakres kompetencji sądów konstytucyjnych państw Europy Środkowej i Wschodniej w „innych sprawach"*, „Przegląd Sejmowy" 2001, nr 4, s. 111. W Hiszpanii są to bliżej niesprecyzowane w konstytucji „zrzeszenia" (art. 22), a we Włoszech – „stowarzyszenia" (art. 18). Zob. Z. Czeszejko–Sochacki: *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 295; C. Amirante: *Partie polityczne w Konstytucji włoskiej (formalnej i materialnej): powstanie i kryzys niezbędnego składnika demokracji konstytucyjnej*, [w:] *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie*, red. M. Granat, P. Policastro i J. Sobczak, Lublin 2001, s. 15 i n.; J. Zakrzewska: *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, Warszawa 1986, s. 200.

powszechnie ustanawiane w państwach współczesnych, mają na celu ochronę wartości demokratycznych i obowiązującego porządku konstytucyjnego, a w zakresie praktyki wyborczej – zapobieganie ostrym konfliktom w toku walki wyborczej lub przynajmniej ich łagodzenie, a zwłaszcza niedopuszczanie do używania w tej walce przemocy.

Państwa, w których zdecydowano się na ich ustanowienie, zakazując przy tym działalności i wystąpień godzących w demokratyczne i konstytucyjne wartości, bywają zaliczane do grupy państw „wojującej demokracji", natomiast te, w których tego nie uczyniono – do państw „demokracji proceduralnej" (np. Francja i Wielka Brytania)[3].

Najczęściej restrykcje, o których tu mowa, wprowadzają konstytucje. Nierzadko są one jednak dziełem ustaw, nawet regulujących problematykę stanów nadzwyczajnych lub działań antyterrorystycznych (Irlandia, Północna Irlandia, Izrael, USA)[4]. Sytuacje, w których mogą one być wdrażane, nie są regulowane jednolicie. N.L. Rosenblum ujmuje w czterech zasadniczych grupach przyczyny pozbawiania partii politycznych prawa do udziału w wyborach: 1) stosowanie przemocy w celu obalenia dotychczasowego rządu i przejęcia władzy, 2) podżeganie do nienawiści (rasowej, narodowościowej, religijnej, kastowej, regionalnej), 3) dążenie do zmiany konstytucyjnego ustroju państwa lub podejmowanie działań stanowiących zagrożenie dla państwa, 4) zagraniczne wspieranie i kontrolowanie partii politycznej[5]. Sądzę, że typologię tę należałoby uzupełnić o jeszcze jedną grupę działań – niezgodnych z zasadami konstytucji lub ustawami. Poza przytoczoną klasyfikację również wykraczają – rzadziej przewidywane – inne okoliczności zakazywania działalności partii politycznych, jak chociażby tworzenie struktur partii nieodpowiadających zasadom demokratycznym (np. RFN, Hiszpania), utajnienie tych struktur (np. Polska), powoływanie organizacji paramilitarnych (np. Bułgaria), stosowanie środków uznanych za przestępcze (np. Hiszpania), posługiwanie się metodami autorytarnymi i totalitarnymi (Litwa), propagowanie wojny (Litwa), działalność w celach zabronionych przez prawo karne (np. Włochy), czy też zagrażająca moralności publicznej (Czechy)[6].

Nadmieńmy, że wzorcem unormowania omawianej problematyki dla znacznej liczby państw stały się postanowienia Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej

3 Zob. H.L. Bofill: *Zapriet politiczeskich partij kak odin iz priznakow «woinstwujuszczej demokratii»*, [w:] *Politiczeskije prawa i swobodnyje wybory. Sbornik dokładow*, Moskwa 2005, s. 267.

4 J. Finn: *op. cit.*, s. 57.

5 N.L. Rosenblum: *„Partisan Faith"*, Paper for International Conference "Multiculturalism and the Antidiscrimination Principle", Tel Aviv, December 10–12, 2005.

6 O przedmiocie kontroli partii politycznych realizowanej przez sądy konstytucyjne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej zob. M. Granat: *Problem badania konstytucyjności partii politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. A. Domańska i K. Skotnicki, Łódź 2003, s. 193–197.

Niemiec. Art. 21 ust. 1 tego aktu stanowi: „Partie polityczne współdziałają w kształtowaniu woli politycznej narodu. Zakładanie ich jest wolne. Ich wewnętrzna struktura musi odpowiadać zasadom demokratycznym. Muszą one składać publicznie sprawozdania z pochodzenia i użycia środków oraz ze swojego majątku". W ustępie 2 tego artykułu za sprzeczne z konstytucją zostały uznane „partie, które poprzez swoje cele lub poprzez zachowanie się swoich zwolenników zmierzają do naruszenia lub obalenia wolnościowego, demokratycznego porządku ustrojowego bądź zagrażają istnieniu Republiki Federalnej Niemiec". Do tego modelu nawiązuje m.in. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., stanowiąc: „Zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa" (art. 13).

Zakaz działania określonych ugrupowań politycznych, a tym samym ich wykluczenie z procesu wyborczego, ma wielu zwolenników, podkreślających zasadność jego wprowadzenia, zwłaszcza tam, gdzie struktury i mechanizmy demokratycznego sprawowania władzy nie są okrzepłe, a więc wówczas, gdy są dopiero formowane. Nie brak też jednak głosów krytycznych oraz wyrażających pewne obawy. Eliminacja pewnych ugrupowań z walki wyborczej np. bywa odczytywana jako ograniczenie zasady wolnych wyborów oraz czynnik osłabiający funkcję legitymizacyjną wyborów i stymulujący autocenzurę w prowadzeniu kampanii wyborczej. Podkreśla się też możliwość dokonywania nadużyć – poprzez wykorzystywanie rozpatrywanej tu procedury w celu pozbycia się niewygodnych przeciwników politycznych. Głoszone jest też twierdzenie, że należałoby szukać innych metod prowadzących do zagwarantowania czystej, niezagrażającej wartościom demokratycznym, walki o władzę toczącej się w okresie wyborczym[7].

Bezsprzecznie omawiany zakaz ogranicza zakres formuły wolnych wyborów, gdyż zawęża pole walki wyborczej i ramy wyrażania przez obywateli w wyborach rzeczywistych preferencji politycznych. Dystansuję się jednak od twierdzenia, że jest on „poważnym objawem słabości demokratycznego systemu"[8]. Jego wprowadzenie jest uzasadnione racjami nadrzędnymi, a nade wszystko potrzebą ochrony demokratycznego ładu politycznego. Wiążące się z tym zakazem regulacje prawne powinna cechować duża wstrzemięźliwość i precyzja, tak aby maksymalnie ograniczać możliwości nadużyć oraz w jak najmniejszym stopniu niekorzystnie wpływać na realizację zasady wolności tworzenia i działalności partii politycznych, a także zasady wolnych wyborów. Trafne wydają się być w tej sprawie zalecenia Komisji

7 Szerzej o argumentach i kontrargumentach zob. J. Finn: *op. cit.*, s. 62 i n.

8 Tak H.L. Biffal, motywując tę myśl następująco: „Nie ma niczego mniej demokratycznego niż wykorzenianie wrogów demokracji nie za pomocą siły przekonywania, ale za pomocą siły państwa" (*op. cit.*, s. 281).

Weneckiej: „Zakaz działania lub rozwiązanie partii politycznych mogą być uzasadnione tylko w przypadku partii opowiadających się za używaniem przemocy lub jej używających jako politycznego środka w celu obalenia demokratycznego porządku konstytucyjnego, poprzez podważanie praw i wolności gwarantowanych w konstytucji. Sam fakt opowiadania się partii za pokojową zmianą konstytucji nie powinien być wystarczający do zakazania jej działania lub rozwiązania". Partia – jako całość – nie powinna ponosić odpowiedzialności za indywidualne, nieupoważnione przez nią, działania swoich członków w zakresie aktywności publicznej lub partyjnej. Komisja Wenecka mocno akcentuje konieczność powściągliwego stosowania omawianego tu instrumentu oddziaływania na partie polityczne. Przed podjęciem decyzji odpowiednie organy państwowe powinny „ocenić, mając na uwadze sytuację w kraju, czy partia rzeczywiście przedstawia zagrożenie dla wolnego i demokratycznego porządku lub praw jednostek, a także, czy inne, mniej radykalne środki mogłyby zapobiec zagrożeniu". Rozstrzygnięcia takie powinny być „wyjątkowej natury i determinowane zasadą proporcjonalności". Bardzo ważne jest zalecenie Komisji, by podejmowane one były przez sąd konstytucyjny lub inny właściwy organ sądowy, na podstawie procedury gwarantującej sprawiedliwy proces, jawność i uczciwość rozprawy[9].

2. Działania mające na celu wzmocnienie reprezentacji kobiet w parlamencie

Przyczyną drugiego typu ograniczeń, jakich doznaje nierzadko formuła wolnych wyborów, jest prawne i polityczne uprzewilejowywanie kobiet w procesie wyborczym.

W końcu 2005 r. kobiety stanowiły 16,4% składu wszystkich parlamentów jednoizbowych i izb pierwszych w parlamentach dwuizbowych oraz 15,2% izb drugich. Wskaźniki te są niewątpliwie bardzo niskie, ale i tak świadczą o stałym wzroście udziału kobiet w pracach parlamentarnych. W 1945 r. wynosiły odpowiednio – 3,0% i 2,2%, w 1955 r. – 7,5% i 7,7%, w 1965 r. – 8,1% i 9,3%, w 1975 r. – 10,9% i 10,5%, w 1985 r. – 12,0% i 12,7%, w 1995 r. – 11,6% i 9,4%[10]. Wykazują one przy tym daleko idące zróżnicowanie w zależności od regionu geograficznego. W 2005 r. najwięcej kobiet było w parlamentach państw amerykańskich (20,2%) i europej-

9 *Guidelines On Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures*, Adopted by the Venice Commission at its 41st plenary session (Venice, 10–11 December, 1999).

10 Dane Unii Międzyparlamentarnej – *http://www.ipu.org/wmn-e/regions.htm*. Wyraźne obniżenie tych wskaźników nastąpiło po upadku państw komunistycznych, w których stosowane "klucze wyborcze" zapewniały znaczną reprezentację kobiet w parlamentach; w odniesieniu do parlamentów jednoizbowych i izb pierwszych parlamentów dwuizbowych obniżył się on z 14,8% w 1988 r. do 10,3% w 1993 r. – dane za opracowaniem *Women in Politics:1945–2005* (Inter–Parliamentary Union 2005), opublikowanym z okazji 49. sesji Komisji Statusu Kobiet Rady Społeczno–Gospodarczej ONZ.

skich (19,0%)[11], a najmniej w państwach arabskich (7,0%). Tylko w dziewiętnastu parlamentach jednoizbowych lub w izbach pierwszych parlamentów dwuizbowych udało się dotąd osiągnąć założony przez Radę Społeczno–Gospodarczą ONZ na 1995 r., traktowany często jako równający się tzw. wielkości krytycznej[12], poziom 30% udziału kobiet na stanowiskach związanych z podejmowaniem decyzji, odnoszący się również do ciał ustawodawczych[13]. Aż w około 40% parlamentów kobiety sprawują mniej niż 10% mandatów w parlamentach jednoizbowych lub izbach pierwszych parlamentów złożonych[14], a w 9 całkowicie pozbawione są swej reprezentacji[15].

Na zauważalny postęp w tym zakresie w ostatnim dziesięcioleciu znaczny wpływ wywarły dokumenty Czwartej Światowej Konferencji w Sprawie Kobiet, która odbyła się w Pekinie w dniach 4–15 września 1995 r.: Deklaracja Pekińska oraz Platforma Działania, będąca programem uwłasnowolnienia (*empowerment*) kobiet, stawiającym sobie za zadanie doprowadzenie do respektowania – deklarowanych w wielu aktach międzynarodowych – równych praw i ludzkiej godności kobiet i mężczyzn, w tym usunięcia „wszelkich przeszkód utrudniających kobietom aktywne uczestnictwo we wszystkich dziedzinach życia publicznego i prywatnego, oparte na pełnym i równym udziale w procesie podejmowania decyzji w dziedzinie gospodarczej, społecznej, kulturalnej oraz politycznej"[16]. Jak zauważono w Platformie Działania: „Dopiero równy udział kobiet i mężczyzn w podejmowaniu decyzji zapewni równowagę lepiej odzwierciedlającą strukturę społeczeństwa, niezbędną dla umocnienia demokracji i dla jej prawidłowego funkcjonowania. Jest wysoce nieprawdopodobne, aby bez równości w podejmowaniu decyzji politycznych zasada równości mogła stać się integralnym elementem polityki rządowej. Udział kobiet w życiu politycznym pełni doniosłą rolę w procesie awansu kobiet. Równy udział kobiet w podejmowaniu decyzji jest nie tylko kwestią zwykłej sprawiedliwości i demokracji, ale również warunkiem koniecznym do tego, żeby brane były pod uwagę interesy kobiet. Bez aktywnego uczestnictwa kobiet i uwzględniania kobiecego punktu widzenia w podejmowaniu decyzji na wszystkich szczeblach nie da się osiągnąć równości, rozwoju i pokoju" (pkt 181).

11 Średnia ta obejmuje również państwa nordyckie, w których kobiety obsadzają przeciętnie aż 40,0% mandatów.

12 W świetle teorii masy krytycznej dopiero osiągnięcie określonego progu procentowego przez grupę mniejszościową w składzie ciała zbiorowego wpływa na jakość jego funkcjonowania, na system norm i wartości w nim występujących – por. definicję masy krytycznej J. Squires, M. Wickham–Jones: *Women in Parliament: A Comparative Analysis*, Equal Opportunities Commission, Manchester 2001, s. 118. Szerzej o koncepcji masy krytycznej zob. R.M. Kanter: *Some Effects of Proportions on Group Life*, „American Journal of Sociology" 1977, Vol. 85, No. 5, s. 965 i n.; S. Childs, J. Lovenduski, R. Campbell: *Women at the Top 2005. Changing Numbers, Changing Politics?*, Hansard Society, London 2005, s. 57–61.

13 Są to parlamenty następujących państw: Rwanda (48,8%), Szwecja (45,3%), Norwegia (37,9%), Finlandia (37,5), Dania (36,9%), Holandia (36,7%), Kuba (36,0%), Hiszpania (36,0%), Kostaryka (35,1%), Mozambik (34,8%), Belgia (34,7%), Austria (33,9%), Islandia (33,3%), Republika Południowej Afryki (32,8%), Nowa Zelandia (32,2%), Niemcy (31,8%), Irak (31,8%), Gujana (30,8%) i Burundi (30,5%). W 1995 r. było jedynie pięć takich państw. W Polsce po wyborach w 2005 r. kobiety stanowią 20,4% ogółu posłów oraz 13% senatorów.

14 W 1995 r. w 2/3 parlamentów.

15 W 1995 r. w 12 parlamentach. Obecnie są to parlamenty: Bahrajnu, Mikronezji, Nauru, Palau, Saint Kitts i Nevis, Arabii Saudyjskiej, Wysp Salomona, Tuvalu, Zjednoczonych Emiratów Arabskich.

16 Punkt 1 Platformy Działania.

W dokumencie tym została również podkreślona niezadowalająca praktyka polityczna w omawianej tu dziedzinie, w tym w ciałach ustawodawczych, w których uczestnictwo kobiet oceniono jako „niewielkie". Ponadto generalnie stwierdzono, że są one w ogóle „w mocno niewystarczającym stopniu reprezentowane wśród kandydatów do stanowisk publicznych" (pkt 182). Wśród działań, które należy podjąć, by istotnie zwiększyć liczbę kobiet pełniących funkcje publiczne i zapewnić ich równy udział w sprawowaniu tych funkcji z mężczyznami, Platforma wymienia: konieczność rozważenia – gdy zachodzi taka potrzeba – możliwości odpowiedniego dostosowywania lub reformowania systemów wyborczych, a także podejmowania inicjatyw mających na celu umożliwienie kobietom pełnego, równego z mężczyznami, uczestnictwa w wewnątrzpartyjnych strukturach i procesach podejmowania decyzji oraz obsadzania stanowisk, tak w trybie nominacji, jak i w drodze wyborczej (pkt 190).

Założone we wskazanych dokumentach zadania oraz ich uzasadnienie nie wymagają szerokiego komentarza. Pomimo nieuwzględniania zazwyczaj bezpośrednio w definicjach demokracji roli kobiet w sprawowaniu władzy publicznej oraz rzadkiego umieszczania tego czynnika wśród wymienianych w nauce mierników demokracji[17], jego znaczenie jako standardu społeczeństwa demokratycznego jest oczywiste. Przyznawanie kobietom czynnego, a jeszcze bardziej biernego prawa wyborczego, było w skali światowej procesem długotrwałym, natrafiającym na różnego rodzaju przeszkody nie tylko o charakterze politycznym, ale też kulturowym. Dzisiaj, gdy prawa te mają nieomal wymiar uniwersalny, konieczne jest tworzenie warunków, by jak najpełniej były one wykorzystywane. Wymaga tego wzgląd nie tylko na istotę demokratycznego systemu ustrojowego, ale również na elementarne poczucie sprawiedliwości[18], godność i równość wszystkich jednostek, niezależnie od ich płci, jak też potrzebę przezwyciężenia powszechnej percepcji polityki jako dziedziny życia zdominowanej przez mężczyzn[19].

Podejmowanie kroków o charakterze politycznym i prawnym, wskazanych w Platformie Działania, nie jest w stanie samodzielnie rozwiązać problemu niskiego poziomu uczestnictwa kobiet w parlamentach, a jedynie nieco go złagodzić. Konieczne jest bowiem przede wszystkim zniesienie innego typu barier utrudniających kobietom dostęp do szeroko rozumianej polityki: kulturowych i socjoekonomicz-

17 Pisze o tym, przytaczając stanowiska różnych teoretyków, P. Paxton: *Women's Suffrage in the Measurement of Democracy: Problems of Operationalization*, „Studies in Comparative International Development" 2000, Vol. 35, No. 3, s. 92 i n. Znamienne jest częste w literaturze uznawanie państw za demokratyczne, zanim zostały przyznane w nich kobietom prawa wyborcze (zob. tamże, s. 97–102).

18 Podkreśla to mocno m.in. A. Philips: *The Politics of Presence*, Oxford 1995, s. 65.

19 Por. V. Sapiro: *When are Interests Interesting?, The Problem of Political Representation of Women*, [w:] *Feminism and Politics*, red. A. Philips, Oxford 1998.

nych[20]. Działania polityczne i prawne powinny pełnić rolę wspierającą takie wysiłki. Dopiero wspólnie z nimi mają szanse na osiągnięcie ostatecznego sukcesu.

Wspomniane wyżej działania powinny być wielokierunkowe. Ich konkretne formy można ująć, tak jak to czyni P. Norris, w ramach trzech kategorii strategii: 1) retorycznej (np. ratyfikowanie umów międzynarodowych dotyczących praw kobiet, oficjalne wystąpienia i oświadczenia popierające dążność do wyrównywania szans kobiet i mężczyzn); 2) polityki wyrównywania szans (np. programy wspierania finansowego kampanii wyborczych kobiet, szkolenia umiejętności w zakresie komunikowania się, publicznych przemówień, autoprezentacji, metod prowadzenia kampanii wyborczej, pracy parlamentarnej); 3) polityki działań pozytywnych[21], ingerującej bezpośrednio m.in. w przebieg procesu wyborczego, co wyrażać się może w ustalaniu kwot, określających procentowy udział kobiet w obsadzie składu parlamentu lub w zbiorowości wszystkich osób ubiegających się o mandaty oraz przyjmowaniu metod repartycji mandatów sprzyjających rozszerzaniu reprezentacji kobiet w parlamencie[22]. Centralnym problemem ostatniej z wymienionych kategorii strategii jest oddziaływanie na wewnątrzpartyjne mechanizmy rekrutacji i selekcji kandydatów. To partie bowiem zwykle pełnią rolę „swego rodzaju »portiera« otwierającego drzwi do stanowisk w instytucjach władzy"[23], w tym do pełnienia przez kobiety funkcji przedstawicieli narodu w parlamencie. Dodatkowo należy mieć na uwadze, że wymienione dwa typy działań pozytywnych nie są jedynymi czynnikami determinującymi podejście poszczególnych partii politycznych do zgłaszania kobiet w wyborach parlamentarnych. Oprócz nich istotnie na ten proces może wpływać struktura organizacyjna partii, ideologia przez nią wyznawana, czy też stopień partyjnej aktywności kobiet[24].

Działania mieszczące się w strategii pozytywnych działań politycznych powinny być podejmowane z dużą rozwagą, tak aby nie zaburzyć demokratycznego przebiegu procesu wyborczego, a już nade wszystko – w możliwie najmniejszym stopniu ograniczać zakres stosowania wymogów wynikających z potrzeby zagwarantowania

20 Bariery polityczne, socjoekonomiczne i kulturowe (psychologiczne) wyodrębniają i omawiają O. Barburska: *Czynniki determinujące udział kobiet w sprawowaniu władzy politycznej w krajach Europy Zachodniej*, „Studia Europejskie" 2002, nr 2, s. 72 i n.: N. Szwedowa: *Czto priepiatswujet izbraniju żenszczin w parłamient*, [w:] *Żenszczziny w parłamientie. Po tu storonu cifr*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2003, s. 23 i n. Bardzo wyraźnie na stopień udziału kobiet w działalności politycznej wywiera czynnik religijny. W 2000 r. w państwach, w których dominowali wyznawcy religii rzymskokatolickiej, kobiety stanowiły 14,3 % ogółu członków parlamentów jednoizbowych i izb pierwszych parlamentów złożonych, a gdzie protestanci – 13,6%, buddyści – 8,6%, hinduiści – 7,6%, prawosławni – 7,1%, a muzułmanie – już tylko 6,2% (P. Norris: *Electoral Engineering*..., s. 206).

21 P. Norris: *Electoral Engineering*..., s. 189–190. Strategie te odnoszone są odpowiednio do czynności wewnątrzpartyjnych – zob. S. Childs, J. Lovenduski, R. Campbell: *Women at the Top 2005*..., s. 24–26.

22 Te dwa kierunki działań, zawierające się w polityce działań pozytywnych, P. Norris wymienia w: *Women's Representation and Electoral Systems*, [w:] *International Encyclopedia of Elections*, red. R. Rose, Washington 2001, s. 351.

23 O. Barburska: *op. cit.*, s. 81.

24 Tak M. Caul: *Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties*, "Party Politics", Vol. 5, No. 1, s. 79 i n.

urzeczywistnienia formuły wolnych wyborów. Uwaga ta dotyczy głównie kwot, których stosowanie, aczkolwiek uzasadnione z punktu widzenia przedstawionych wyżej celów, zawsze – mniej lub bardziej – zawęża ramy wolnej gry wyborczej, gdyż oznacza uprzywilejowanie w procesie wyborczym określonej grupy społecznej.

Kwoty tego rodzaju różnią się nie tylko wielkością, ale mają też zróżnicowany charakter. Generalnie biorąc, można wyodrębnić dwie płaszczyzny ich analizy: pierwsza z nich ma charakter podmiotowy – jej podstawą jest określenie podmiotu wprowadzającego system kwotowy, druga zaś – odwołuje się do etapów procesu wyborczego, do których odnoszą się kwoty wyborcze[25]. Mając na względzie kryterium podmiotowe, wyodrębnić można systemy kwotowe ustanawiane przez konstytucję[26], ustawodawstwo wyborcze[27] oraz – dobrowolnie – przez partie polityczne[28]. Przyjmując drugą z wymienionych płaszczyzn, wyróżnić należy ustalanie kwot w odniesieniu do: 1) wstępnej fazy procesu selekcjonowania kandydatów – wyłaniania „kandydatów na kandydatów", czyli typowania grona osób, z którego przez partię są wysuwani ostateczni kandydaci na deputowanych[29]; 2) ogólnej liczby kandydatów zgłoszonych w wyborach; 3) ogólnej liczby miejsc w parlamencie, co jest zabiegiem najdalej idącym, gdyż z góry przesądzana jest w ten sposób wielkość reprezentacji kobiet w tym organie[30]. W niektórych państwach tak ustalane systemy kwotowe uzupełniane są o wymogi dotyczące umieszczania kobiet na czele list kandydatów lub przemiennie z mężczyznami, tak aby zwiększyć ich szanse na uzyskanie mandatów[31]. Zasadne jest twierdzenie, że w takim przypadku zachodzi system podwójnego systemu kwotowego.

Stosowanie kwot wyborczych, mających na celu zapewnienie odpowiedniej reprezentacji kobiet w parlamencie oraz – ogólniej mówiąc – szerszego włączania ich do życia politycznego, ma zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Ci drudzy posługują się najczęściej następującymi argumentami przeciw ich ustanawia-

25 Typologię systemów kwotowych przyjmuję za D. Dahlerup: *Introduction*, [w:] *Women, Quotas and Politics*, red. D. Dahlerup, London 2005, s. 19–21. P. Norris wymienia trzy strategie pozytywnych działań politycznych wiążących się ze stosowaniem kwot wyborczych: 1) rezerwowanie określonej liczby miejsc dla kobiet w parlamencie, 2) prawne ustalenie kwoty wytyczającej układanie list kandydatów przez wszystkie partie, 3) przyjmowanie dobrowolnych kwot odnoszących się do wewnątrzpartyjnych mechanizmów selekcji kandydatów (*Electoral Engineering*:..., s. 188).

26 Afganistan, Argentyna, Bangladesz, Filipiny, Francja, Gujana, Irak, Kenia, Nepal, Rwanda, Tajwan, Tanzania, Uganda.

27 Według danych IDEA International (http://www.quotaproject.org/system.cfm) w końcu 2005 r. było 37 państw, w których ustawy wyborcze stwierdzały system kwotowy w stosunku do kobiet – m.in. Belgia, Boliwia, Brazylia, Ekwador, Indonezja, Korea Południowa, Kostaryka, Liberia, Meksyk, Maroko, Pakistan, Peru, Serbia i Czarnogóra, Uzbekistan, Wenezuela.

28 Ewidencja prowadzona przez IDEA International obejmuje 72 państw, w których partie przyjęły określone kwoty; w państwach tych uczyniły to ogółem 152 partie.

29 Przykładem jest sporządzanie przez partie w Wielkiej Brytanii na tym etapie postępowania wyborczego „krótkich list kobiet" (*women's short lists*).

30 Bangladesz, Dżibuti, Jordania, Maroko, Pakistan, Rwanda (w państwie tym 24 mandaty – spośród wszystkich 80 w Izbie Deputowanych – są obsadzane przez kobiety, wybierane w głosowaniu, w którym uczestniczą wyłącznie kobiety), Sudan, Tajwan, Tanzania, Uganda.

31 Tak np. w Argentynie, Belgii i Boliwii, Kostaryce.

niu: 1) sprzeczne są one – wskutek uprzywilejowania kobiet – z zasadą równych szans dla wszystkich; 2) mają antydemokratyczny charakter, ponieważ sami wyborcy powinni rozstrzygać, kogo mają uczynić reprezentantem; 3) sugerują, że politycy są wybierani nie ze względu na swoje kwalifikacje, a także odsuwają kandydatów w wyższym stopniu je posiadających; 4) wiele kobiet nie życzy sobie być wybieranymi tylko dlatego, że są kobietami; 5) wprowadzenie kwot tworzy poważne konflikty wewnątrz struktur partyjnych[32]. Zwolennicy wysuwają nie mniej argumentów. Przede wszystkim wskazują, iż stosowanie kwot nikogo nie dyskryminuje, lecz jedynie rekompensuje istnienie barier utrudniających kobietom uczestnictwo w działalności publicznej, które jest niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w możliwie najszerszym zakresie. Ich zdaniem, kwoty nie kolidują z zasadą równości, którą należałoby rozumieć inaczej: nie jako – specyficzną dla demokracji liberalnej – zasadę „równości szans", ale jako zasadę „równości rezultatów". Jak zauważają, usunięcie formalnych przeszkód, wyrażające się głównie w przyznaniu kobietom pełni praw wyborczych, nie oznacza jeszcze zrównania ich rzeczywistych możliwości dostępu do parlamentu z możliwościami mężczyzn. Potrzebne jest oprócz tego wdrażanie skutecznych instrumentów do tego prowadzących, a takimi są kwoty[33]. Podnoszony jest też argument, że kobiety posiadają inne aniżeli mężczyźni spojrzenie na rozmaite kwestie społeczne, a także często odmienne od nich interesy. Tym samym uzasadnianie potrzeby ustanawiania kwot wyborczych – co się trafnie zauważa – opiera się na dwóch zasadniczych, sprzecznych argumentach: argumencie równości i argumencie zróżnicowania kobiet i mężczyzn[34].

Posługiwanie się kwotami nie może nie pozostać bez wpływu na przebieg procesu wyborczego, w tym – co jest najistotniejsze z punktu widzenia omawianej w niniejszej pracy problematyki – na reguły i styl prowadzenia rywalizacji wyborczej. System kwot siłą rzeczy musi prowadzić do pewnej redukcji zakresu swobodnej selekcji kandydatów, ponieważ podporządkowuje ją wymogom „klucza" przesądzającego o liczbie kobiet, która powinna znaleźć się w gronie kandydatów; efekt taki jest szczególnie dotkliwy w przypadku wyborów odbywających się w okręgach jednomandatowych. Pomimo ograniczania w ten sposób formuły wolnych wyborów, w rozumieniu przeze mnie przyjętym, wydaje się, iż możliwa jest aprobata takiego postępowania pod warunkiem uznania nadrzędności racji potrzeby doreprezentowania kobiet w parlamentach. Pogodzić się z nim jest z nim tym łatwiej, jeżeli zważy się, że ostatecznie o rozdziale mandatów rozstrzyga głosowanie, w którym kobiety i mężczyźni – wspólnie wyrażając swoją wolę – decydują o składzie osobo-

32 Takie argumenty przeciwników kwot przytacza D.Dahlerup: *Primienienije kwot w celju uwieliczenija politiczeskogo priedstawitielstwa żenszczin*, [w:] *Żenszczziny w parłamientie...*, s. 58–59. Zob. też C.L. Bacchi: *Arguing for and against Quotas: Theoretical Issues*, [w:] *Women, Quotas and Politics...*, s. 32 i n.

33 Por. tamże, s. 59.

34 Zob. np. I. Tinker: *Quotas for Women in Elected Legislatures: Do They Really Empower Women?*, „Women's Studies International Forum" 2004, Vol. 27, No. 5–6, s. 533.

wym przedstawicielstwa, nie kierując się ustalonymi odgórnie priorytetami. Zajęcie odmiennego stanowiska jest – moim zdaniem – konieczne wobec rezerwowania dla kobiet pewnej liczby miejsc w parlamencie. W tej sytuacji zachodzi bowiem ewidentne, drastyczne naruszenie specyfiki wolnych wyborów, uniemożliwiające dokonanie swobodnego wyboru wszystkich reprezentantów, a nawet dyskryminujące mężczyzn, którzy wyłączeni są z rywalizacji o mandaty objęte kwotami.

Zaznaczmy, iż wprowadzanie w życie kwot napotyka poważne trudności. Świadczy o tym częste zgłaszanie przez partie mniejszej liczby kobiet niż wynika to z przyjętych kwot, a już nadzwyczaj mocno uwidacznia się to w zachodzącej przeważnie znacznej – a niekiedy wręcz drastycznej – różnicy między nimi a ostatecznymi rezultatami wyborów. Świadczyć to może o niechęci grup przywódczych w partiach politycznych do rozszerzania reprezentacji kobiet, nieskuteczności sankcji i ignorowania kwot, ale też o tym, że nadal w percepcji społecznej dość powszechnie mężczyźni są uważani za bardziej predestynowanych do pełnienia ról politycznych, bowiem nawet tam, gdzie kwoty są przestrzegane na etapie selekcji kandydatów, później – w wyniku głosowania – liczba kobiet w parlamencie zazwyczaj odbiega *in minus* od wskaźników w nich zawartych[35].

Jak już była mowa, innym zabiegiem o charakterze prawnym, mającym na celu powiększanie reprezentacji kobiet w parlamencie, jest przyjmowanie metod repartycji mandatów najbardziej temu sprzyjających. W literaturze wielokrotnie wskazywano, w oparciu o przeprowadzone badania, korzystne oddziaływanie na wielkość takiej reprezentacji stosowania proporcjonalnych systemów wyborczych[36]. Według wyliczeń P. Norris w 2000 r., w państwach, w których zdecydowano się na przyjęcie systemu większościowego, kobiety stanowiły 8,5% składów izb pierwszych parlamentów lub parlamentów jednoizbowych, mieszanego – 11,3%, a proporcjonalnego – 15,4%[37]. Przyczyny tego są zróżnicowane. Wpływ na taki stan rzeczy ma przede

35 Znamiennym przykładem jest Francja. W państwie tym nałożono na partie polityczne – w wyniku zmiany konstytucji z 1999 r. – obowiązek zgłaszania kobiet w takim zakresie, by stanowiły one 50% ogółu kandydatów. W wyborach do Zgromadzenia Narodowego w 2002 r. wprowadzenie takiej kwoty przyniosło – m.in. wskutek zignorowania przez największe partie wspomnianego obowiązku, a tym samym też przewidzianych sankcji za jego naruszenie – bardzo mizerny efekt, gdyż reprezentacja kobiet w izbie pierwszej parlamentu francuskiego zwiększyła się z 10,9% tylko do 12,3%

36 Zob. np. F. Castles: *Female Legislative Representation and the Electoral System*, „Politics" 1981, Vol. 1, No. 2, s. 21 i n.; L. Kenworthy, M. Malami: *Inequality in Political Representation: A Worldwide Comparative Analysis*, "Social Forces" 1999, Vol. 78, No. 1, s. 235 i n.; R.E. Matland: *Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems*, [w:] *Women in Parliaments: Beyond Numbers*, red. A. Karam, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 1998, s. 65 i n.; I. Mc Allister, D. Studlar: *Electoral Systems and Women's Representation: A Long–Term Perspective*, „Representation" 2002, Vol. 39, No. 1, s. 3 i n.; W. Rule: *Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunities for Election to Parliament in Twenty–Three Democracies*, „Western Political Quarterly", Vol. 40, No. 3, s. 483 i n.; R. Salmond: *Proportional Representation and Female Parliamentarians. Examing Over–Time Changes Across the Developed World*, „Legislative Studies Quarterly" 2006, Vol. 31, No. 2, s. 175 i n.; A. Siaroff: *Women's Representation in Legislatures and Cabinets in Industrial Democracies*, „International Political Science Review" 2000, Vol. 21, No. 2, s. 197 i n.

37 P. Norris: *Electoral Engineering...*, s. 187. W państwach o charakterze rolniczym różnica między obsadą mandatów parlamentarnych w wyborach proporcjonalnych i wyborach większościowych wynosiła 4,6%, w państwach uprzemysłowionych – 1,8%, a państwach postindustrialnych – aż 12,6%. Zob. *tamże*, s. 188.

wszystkim wielkość okręgów wyborczych: systemy proporcjonalne stosowane są w okręgach wielomandatowych, w przeciwieństwie do wyborów większościowych, odbywających się zazwyczaj w okręgach jednomandatowych. W okręgach pierwszego typu istnieje możliwość wystawiania określonej liczby kandydatów odzwierciedlających zróżnicowanie elektoratu oraz interesy różnorodnych grup społecznych. System okręgów jednomandatowych natomiast „zachęca bossów partyjnych do sprowadzania kandydatów do najmniejszego wspólnego mianownika w terytorialnych okręgach; kandydaci ci rzadko okazują się być kobietami lub reprezentantami mniejszości"[38]. Wpływ na zwiększenie liczby kobiet ubiegających się o mandaty może mieć też to, że systemy proporcjonalne oddziaływają korzystnie na rozwój frakcji wewnątrzpartyjnych, w tym też grupujące kobiety. Są one oprócz tego dogodniejsze do przeprowadzania w partiach działań propagujących i organizacyjnych na rzecz ich zgłaszania jako kandydatów w wyborach. Jak piszą P. Norris i J. Lovenduski: „Jeżeli partia chce pomóc kobietom poprzez działania pozytywne, stosowanie kwot selekcyjnych, pozytywne mechanizmy szkoleń, wsparcie finansowe, to wszystko jest najprostsze tam, gdzie istnieją krajowe lub regionalne listy kandydatów"[39]. Być może rację też mają R.E. Matland i D.T. Studlar, którzy stwierdzają, że systemy takie ponadto bardziej – aniżeli większościowe – wspomagają kobiety w kandydowaniu na zasadzie efektu „zaraźliwej choroby" (*contagion*), tzn. łatwiej w ich ramach o podejmowanie przez partie działań, które zostały zapoczątkowane przez inne[40].

Dane statystyczne, wykazujące korzystne dla kobiet efekty stosowania proporcjonalnych technik podziału mandatów, stanowią – podnoszony dość często – poważny argument za ich upowszechnianiem[41]. Decydując się na ten krok, trzeba jednak mieć na uwadze kilka okoliczności. Po pierwsze, jak już była mowa, skuteczność wszelkich działań politycznych i prawnych nakierowanych na stworzenie możliwie najkorzystniejszych warunków do uczestniczenia w kobiet w życiu politycznym państwa musi być znacznie osłabiona, jeżeli równolegle nie są znoszone bariery kulturowe i socjoekonomiczne. Dowodzi tego choćby wyższy od średniego wskaźnik partycypacji kobiet w parlamentach państw zaawansowanych w niwelowaniu wspomnianych barier i to pomimo przyjęcia większościowych technik repartycji mandatów (np. Australia, Kanada, Wielka Brytania). Wprowadzenie proporcjonalnego systemu nie musi zatem automatycznie przynieść oczekiwanego rezultatu. Po drugie, przed podjęciem ewentualnej decyzji o zmianie systemu wyborczego zawsze należy wnikliwie rozpatrzyć różnorodne, szeroko pojmowane następstwa polityczne i społeczne, jakie może ona wywołać, a nie zawężać pola widzenia tylko do

38 A. Reynolds: *Women in the Legislatures and Exucutives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling*, "World Politics" 1999, Vol. 51, No. 4, s. 555.

39 P. Norris, J. Lovenduski: *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge 1995, s. 195.

40 R.E. Matland, D.T. Studlar: *The Contagion of Women Candidates in Single Member and Multi-Member Districts*, „Journal of Politics" 1996, Vol. 58, No. 3, s. 707 i n.

41 Zob. np. R.E. Matland: *Enhancing...*, s. 85–86.

problemu doreprezentowania kobiet w przedstawicielstwie ogólnonarodowym. Po trzecie, jeżeli już taka decyzja ma zapaść, to należy wystrzegać się związanych z nią rozstrzygnięć mogących wprawdzie dodatkowo wzmocnić spodziewany efekt końcowy w postaci rozszerzenia reprezentacji kobiet, ale jednocześnie budzących zastrzeżenia z perspektywy zasady wolnych wyborów: wprowadzania wysokich progów wyborczych (eliminujących z rozdziału mandatów słabsze partie, mogące mieć niewielu swoich deputowanych w parlamencie, którymi byliby zazwyczaj w takiej sytuacji – czego dowodzi praktyka wyborcza – mężczyźni) oraz zawężenia głosowania tylko na zamknięte listy partyjne (oznacza to pozbawienie wyborców możliwości wyrażania preferencji personalnych, a tym samym ich sprzeciwu wobec kandydatur kobiet umieszczonych na czele list)[42].

3. Przywileje mniejszości grup etnicznych w procesie wyborczym

Dążenie do rozszerzania reprezentacji kobiet w parlamentach znajduje teoretyczne oparcie w koncepcji reprezentacji deskryptywnej[43]. Analogicznie rzecz ma się z nasilającą się od kilkunastu lat tendencją do tworzenia przesłanek i gwarancji, w tym o charakterze prawnym, zwiększania udziału w składach parlamentów przedstawicieli mniejszości etnicznych[44]. Oba procesy stymulowane są przeświadczeniem o niedoreprezentowaniu w parlamencie wspomnianych grup społecznych,

42 R.E. Matland poza tymi dwoma czynnikami ułatwiającymi kobietom zdobywanie mandatów w systemach proporcjonalnych wymienia jeszcze jeden – duże rozmiary okręgów wyborczych pod względem obsadzanych w nich mandatów (*Ehancing...*, s. 82).

43 Termin „reprezentacja deskryptywna" wymyślili A.P. Griffiths i R. Wollheim: *How Can One Person Represent Another?*, „Aristotelian Society" 1960, Suppl. Vol. 34, s. 188.

44 W dokumentach prawnych i politycznych, a także opracowaniach naukowych mówiących o ochronie mniejszości są używane niejednakowe terminy na określenie grup społecznych podlegających tej ochronie; terminy te są w dodatku pojmowane i definiowane bardzo rozmaicie. Nie jest w szczególności jasna relacja między określeniami „mniejszość narodowa" i „mniejszość etniczna"; używane są one często zamiennie, ale też nierzadko nadaje im się różny zakres znaczeniowy. O trudnościach definicyjnych i braku porozumienia w tej sprawie zob. B. Bednarczyk: *Granice władzy. Wybrane problemy praw i wolności człowieka*, Kraków 2001, s. 227–231; K.Kwaśniewski: *Socjologia mniejszości a definicja mniejszości narodowej*, „Sprawy Narodowościowe" 1992, t. I, z. 1, s. 9 i n.; J. Rybczyńska: *Mniejszości narodowe i ochrona ich praw*, [w:] *Konstytucjonalizm we współczesnym świecie*, red. K. Motyka, Lublin 1998, s. 82–87. Trudności te stanowią refleks szerszych problemów definicyjnych, bowiem – jak stwierdzają T. Allen, J. Eade – pojęcie etniczności w ogóle „umknęło spod akademickiej dyskusji i jest nieprawdopodobne, że może być ono odtworzone" (*Understanding Ethnicity*, [w:] *Divided Europeans: Understanding Ethnicities in Conflict*, red. T. Allen i J. Eade, The Hague 1999, s. 36). W niniejszej pracy posługiwać się będę pojęciem "mniejszość etniczna" rozumianym szeroko – jako obejmującym mniejszości narodowe, a oprócz tego mniejszościowe grupy społeczne wyodrębniające się w oparciu o rasę, język czy też poczucie wspólnoty ze względu na wyznawaną religię, obyczaje, przynależność plemienną lub kastową; często zachodzić może kombinacja wymienionych kryteriów. Tak lub podobnie podchodzą do tego określenia np. K. Chandra, D. Metz: *A New Cross–National Database on Ethnic Parties*, Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the Midwestern Political Science Association, April 24–27 2002, s. 7–12; D. Horowitz: *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley 1985, s. 17–18; M. Htun: *Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups*, „Perspectives on Politics" 2004, Vol. 2, No. 3, s. 439 i 453; D. Laitin, D. Posner: *The Implications of Constructivism for Constructing Ethnic Fractionalization Indices*, „APSA–CP: Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association" 2001, Vol. 12, Issue 1, s. 13–17; A. Varshney: *Ethnic Conflict and Civic Life; Hindus and Muslims in India*, New Haven–London 2002, s. 5.

a to oznaczać musi odwołanie się do założeń koncepcji reprezentacji deskryptywnej, zgodnie z którą skład ciała ustawodawczego powinien odzwierciedlać charakterystykę struktury społeczeństwa; być czymś w rodzaju jego portretu, „zwierciadła" w mikroskali[45]. Zwolennicy takiej koncepcji reprezentacji m.in. mocno podkreślają, iż odpowiada ona poczuciu sprawiedliwości i uczciwości, umożliwiając nie tylko rozszerzenie zakresu artykulacji różnorodnych poglądów i interesów, ale też ich godzenie podczas debat parlamentarnych. Jej zaletą jest także zapobieganie, ewentualnie likwidowanie, dyskryminacji mniejszościowych grup społecznych, marginalizacji ich udziału w życiu politycznym państwa[46]. Takie stanowisko – w szerszej perspektywie – równoznaczne jest z kolei akceptacji deliberatywnego modelu demokracji jako „wolnego zrzeszenia obywateli, którzy angażują się w racjonalną dyskusję w sprawach publicznych, prezentując alternatywy i poszukując konsensu"[47]. Bardzo ważnym forum takich debat jest parlament, w którym – jak to stwierdza Powszechna Deklaracja Demokracji Unii Międzyparlamentarnej – „wszystkie komponenty społeczeństwa są reprezentowane i który posiada potrzebne uprawnienia oraz środki do wyrażania woli ludu w procesie legislacyjnym i kontrolowania rządu" (§ 11). Model ten przedmiotem szczególnej troski czyni mniejszości etniczne[48].

Wielką wagę do udziału tych mniejszości w politycznych procesach decyzyjnych przywiązuje również koncepcja demokracji konsocjonalnej (uzgodnieniowej), dowodząca możliwości funkcjonowania stabilnych reżimów demokratycznych nawet w bardzo głęboko podzielonych – w tym też etnicznie – społeczeństwach, w których napięcia polityczne są zwykle znacznie silniejsze niż w społeczeństwach homogenicznych. Istotą systemów konsocjonalnych jest zdolność działających w nich sił politycznych oraz ich przywódców do współpracy i zawierania kompromisów, w rezultacie czego grupy etniczne mogą pokojowo, harmonijnie koegzystować w jednym organizmie państwowym. Nadmieńmy, że wyznawcy tej teorii zwykle dopatrują się w proporcjonalnych systemach wyborczych środka stymulującego osiągnięcie tego celu[49].

Przypisywanie grupom mniejszości etnicznych wskazanej wyżej roli koresponduje też z przełamywaniem tradycyjnego założenia liberalnej demokracji, zgodnie z którym regulacja indywidualnych praw jednostek jest wystarczająca dla określenia

45 Zob. np. A.H. Birch: *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, London 1993, s. 72; H. Pitkin: *op. cit.*, s. 11.

46 Zob. szerzej m.in. R.E. Goodin: *Representing Diversity*, „British Journal of Political Science" 2004, Vol. 34, No. 3, s. 453 i n.; J. Mansbridge: *Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent „Yes"*, „The Journal of Politics" 1999, Vol. 61, No. 3, s. 628 i n.; A. Phillips: *op. cit.*, s. 1 i n.; I.M. Young: *Justice and the Politics of Difference*, Princeton 1990, s. 183 i n.

47 S. Wheatley: Deliberative *Democracy and Minorities*, „European Journal of International Law" 2003, Vol. 14, No. 3, s. 508.

48 Tamże

49 Zob. A. Lijphart: *Democracies*, New Haven 1984, s. 22–23; tegoż: *Self-Determination versus Pre-Determination of Ethnic Minorities in Power-Sharing Systems*, [w:] *The Rights of Minority Cultures*, red. W. Kymlicka, Oxford 1995, s. 275 i n. O problemach wiążących się z realizacją koncepcji konsocjonalnej demokracji zob. A. Jelonek: *Kryzys konsocjonalnej demokracji. Studium przypadku*, „Studia Socjologiczne" 2005, nr 1, s. 93 i n.

relacji pomiędzy nimi a państwem. W filozofii politycznej obecnie spore grono zwolenników ma pogląd, iż takie podejście niedostatecznie chroni prawa i interesy specyficznych mniejszościowych grup społecznych, gdyż nie uwzględnia wewnętrznego zróżnicowania społeczeństwa, milcząco uznając je za zbiorowość homogeniczną i równo traktując wszystkich ludzi bez względu na występujące podziały etniczne. Potrzebna jest aprobata osobnej kategorii praw – przysługujących grupom i wspólnotom, będącym niejako pośrednikami między jednostkami a państwem. Reprezentatywne jest w tej sprawie stanowisko V. Van Dyke'a: „Całkowicie nielogiczny jest pogląd, że uprawnione jest traktowanie państw, narodów, »ludzi« jako podmiotów, zaś mniejszych grup – nie. Zupełnie nielogiczne jest przeskakiwanie z państwa, narodu lub »ludzi« z jednej strony, do jednostki – z drugiej, i mówienie, że wspólnoty etniczne, które istnieją pomiędzy nimi, nie zasługują na uwagę. [...] Niesprawiedliwością jest aprobowanie lub zakładanie statusu i praw państw, narodów i »ludzi«, a odrzucanie ich wobec wspólnot etnicznych, które także ukształtowały się historycznie. Niesprawiedliwością jest również mówienie jednostkom, że ci, którzy należą do dominującej grupy, mogą czerpać dodatkowe korzyści i satysfakcje, podczas gdy ci, którzy należą do niedominującej i mniejszościowej grupy, muszą wyrzekać się swojej kultury i akceptować status drugiej kategorii"[50]. Konsekwencją takiego stanowiska musi być afirmacja takiego modelu reprezentacji, w którym określone uprawnienia w procesie wyborczym mają charakter kolektywny i przysługują całym grupom mniejszościowym, a nie osobno poszczególnym jednostkom.

Międzynarodowe zalecenia dotyczące umocniania reprezentacji tych grup w parlamentach są mniej precyzyjne aniżeli w odniesieniu do reprezentacji parlamentarnych kobiet, co osłabia ich wpływ na działania podejmowane w poszczególnych państwach[51]. Stanowi to wyraz braku kompleksowej międzynarodowej regulacji ochrony praw osób należących do mniejszości oraz ich partycypacji w procesach politycznych. Najważniejsze dokumenty ujmują zagadnienie takiej partycypacji bardzo ogólnie, bez zagłębiania się w problematykę jej form i gwarancji, zwykle ograniczając się do odnotowania prawa osób należących do grup mniejszościowych do „skutecznego" (efektywnego) uczestnictwa w życiu publicznym.

Dokument Spotkania Kopenhaskiego czyni to, odnosząc wspomniane prawo do mniejszości narodowych (§ 35). Uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1992 r. Deklaracja o Prawach Osób Należących do Mniejszości Narodowych lub Etnicznych, Religijnych i Językowych w interesującej nas sprawie natomiast stwierdza: „Osoby należące do mniejszości mają prawo do skutecznego uczestnictwa w życiu kulturalnym, religijnym, społecznym, gospodarczym i pub-

50 V. Van Dyke: *The Indyvidual, the State, and Ethnic Communities in Political Theory*, [w:] *The Rights...*, s. 54.

51 Por. K. Bird: *The Political Representation of Women and Ethnic Minorities in Established Democracies: A Framework for Comparative Research*, Working Paper presented for the Academy of Migration Studies in Denmark (AMID), Aalborg University (11 November, 2003).

licznym" (art. 2 ust. 2), dodając, iż osoby te „mają prawo skutecznego uczestnictwa, na szczeblu narodowym, a gdy to właściwe, na szczeblu regionalnym, w decyzjach dotyczących mniejszości, do których one należą albo regionów, w których się znajdują, w sposób niekłócący się z ustawodawstwem narodowym" (art. 2 ust. 3). Powstała w ramach Rady Europy Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych (Salzburg, 1 lutego 1995 r.) równie lakonicznie odnosi się do omawianego zagadnienia, posługując się także formułą „skutecznego uczestnictwa". Głosi ona mianowicie, że państwa–strony „stworzą warunki konieczne dla skutecznego uczestnictwa osób należących do mniejszości narodowych w życiu kulturalnym, społecznym, gospodarczym oraz w sprawach publicznych, zwłaszcza ich dotyczących" (art. 15). Żadnych konkretnych wytycznych dotyczących mechanizmów kształtowania reprezentacji mniejszości w parlamencie i innych instytucjach politycznych nie sformułowały też dokumenty Światowej Konferencji Przeciwko Rasizmowi, Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Pokrewnym Formom Nietolerancji, która odbywała się w Durbanie od 31 sierpnia do 8 września 2001 r. Ograniczyły się one jedynie do konstatacji konieczności zapewnienia wszystkim grupom rasowym, kulturowym, religijnym i językowym należytego uczestnictwa m.in. w życiu politycznym, w tym też stosownej reprezentacji w parlamencie. System polityczny i system prawny powinny odzwierciedlać występujące w społeczeństwie wewnętrzne wielokulturowe zróżnicowania, umożliwiać wyodrębniającym się grupom pełne uczestnictwo w działalności instytucji demokratycznych, bez marginalizowania znaczenia tych grup i stosowania wobec nich jakichkolwiek form dyskryminacji[52].

Do wymienionych wyżej aktów nawiązują zalecenia zawarte w dokumencie „*Lund Recommendations on Effective Participation of National Minorities in Public Life*", w którym zostały zebrane najważniejsze zasady uczestnictwa mniejszości w życiu politycznym państwa. Dokument ten, opracowany w czerwcu 1999 r. przez ekspertów powołanych przez Wysokiego Komisarza do Spraw Mniejszości Narodowych OBWE, wprawdzie formalnie nie ma statusu oficjalnie obowiązującego aktu w prawie i stosunkach międzynarodowych, niemniej zawarte w nim rekomendacje „wyrastają" ze standardów międzynarodowych i stanowią ich autorytatywną interpretację[53]. Przedmiotem czterech rekomendacji, spośród ogółu dwudziestu czterech, są wybory[54]. W pierwszej z nich wskazana jest konieczność zagwarantowania osobom należącym do mniejszości udziału w sprawach publicznych, w tym prawa do głosowania i kandydowania bez dyskryminacji (rekomendacja 7). Druga naka-

52 Zob. zwłaszcza art. 108 Deklaracji Końcowej oraz art. 47 i art. 61 Programu Działania.

53 Por. J. Packer: *The Origin and Nature of the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*, „Helsinki Monitor" 2000, Vol. 11, No. 4, s. 41–42.

54 Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE na podstawie tych czterech rekomendacji opracowało własne – konkretyzując i rozwijając je w kontekście praktyki wyborczej. Zob. *Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process*, OSCE, Office for Democratic Institution and Human Rights, Warsaw, January 2001.

zuje regulowanie tworzenia partii politycznych i ich działalności zgodnie z zasadą wolności zrzeszania się, włącznie z wolnością tworzenia partii w oparciu tożsamość wspólnotową lub interesy odrębnych wspólnot (rekomendacja 8). Najistotniejsza z punktu widzenia omawianego w tym miejscu zagadnienia jest rekomendacja wymieniająca działania ułatwiające mniejszościom wyłonienie reprezentacji. Wskazuje się w niej, że w rejonach, w których mniejszość jest skoncentrowana, wystarczającą reprezentację może jej zapewnić tworzenie okręgów jednomandatowych. Kształtowaniu takiej reprezentacji może też sprzyjać przyjęcie proporcjonalnego systemu wyborczego, niektórych form preferencyjnego głosowania, umożliwiającego wyborcom sporządzenie rankingu kandydatów w oparciu o własne preferencje, jak też obniżenie dla mniejszości progów wyborczych (rekomendacja 9). Ostatnia rekomendacja, również bezpośrednio dotycząca wyborów, zaleca zakreślanie granic okręgów wyborczych w sposób sprzyjający powstawaniu sprawiedliwego przedstawicielstwa mniejszości narodowych (rekomendacja 10).

Wymienione rekomendacje pomijają jeszcze jedną metodę całkowicie zapewniającą pożądaną reprezentację mniejszości – rezerwowanie mniejszościom określonej liczby mandatów. Wskazuje na nią natomiast Europejskie Centrum do Spraw Mniejszości (*European Centre for Minority Issues* – ECMI), które zachęca do wdrażania trzech mechanizmów poszerzania możliwości uczestnictwa mniejszości w kształtowaniu składów organów o charakterze przedstawicielskim („stosownie do specyficznych okoliczności"): reprezentacji proporcjonalnej, gwarantowania mniejszościom pewnej liczby mandatów, redukowania progów wyborczych[55]. Innymi mechanizmami, pominiętymi we wspomnianych dokumentach, a znajdującymi zastosowanie, są ponadto: zmniejszanie wymogów co do liczby podpisów niezbędnych do rejestracji partii mniejszości etnicznych i ich kandydatów (list kandydatów) w wyborach oraz przyznawanie im pewnych przywilejów finansowych[56].

Uzasadnione jest pytanie o zgodność stosowania wymienionych wyżej instrumentów z dwoma kluczowymi warunkami, których przestrzeganie zaleca Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo w kształtowaniu konstytucyjnych i ustawowych reguł „działań afirmacyjnych", stawiających za cel umożliwienie grupom mniejszości narodowych wyłanianie należytej reprezentacji: 1) zapewnienie im praw, z których korzystają członkowie grupy większościowej; 2) jedynym ograniczeniem ustanawianych przez prawo wyborcze przywilejów powinno być tworzenie równości szans w udziale członków mniejszości narodowych w procesie wyborczym[57]. Wydaje się, że na postawione pytanie można udzielić odpowiedzi

55 *Towards Effective Participation of Minorities*, Proposals of an Expert Seminar Organized by the European Centre for Minority Issues, Flensburg, Germany, 30 April to 2 May 1999 (pkt 9).

56 Por. S. Wheatley: *Deliberative...*, s. 517.

57 *Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision-Making Process in European Countries*, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 12th meeting (Venice, 10 March 2005) and the Venice Commission at its 62th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2005) (pkt 15).

twierdzącej, jednakże tylko wówczas, jeżeli wspomniane instrumenty będą wdrażane rozważnie, z należytym umiarem, z uwzględnieniem specyfiki struktury społeczeństwa, jak też standardów wyborów demokratycznych.

W razie spełnienia tego warunku, możliwa jest aprobata nawet środka najdalej idącego – rezerwowania mniejszościom określonej liczby mandatów[58], co jest realne poprzez stosowanie różnorodnych technik organizacji wyborów: tworzenie dla mniejszości specjalnych okręgów wyborczych (kast i plemion w Indiach), wybór przez osoby umieszczone w oddzielnych rejestrach (Maorysi w Nowej Zelandii), przyznawanie mandatów określonej liczbie „najlepszych przegranych" w wyborach (*best losers*) pochodzących z konstytucyjnie uznanych mniejszości etnicznych (Mauritius), desygnowanie przez partie polityczne (Pakistan)[59]. Stosowanie tego rodzaju technik, tak samo jak w przypadku systemów kwotowych służących doreprezentowaniu kobiet w parlamentach, zawęża w pewnej mierze ramy realizacji formuły wyborów wolnych, naruszając m.in. zasadę równości szans wyborczych. W przypadku jednak mniejszości etnicznych zapewnianie im pewnej liczby mandatów jest usprawiedliwione, implikowaną współczesnym rozumieniem demokracji, koniecznością zapewnienia mniejszościom udziału w procesach decyzyjnych. Nie bez znaczenia jest i to, że w przypadku grup mniejszości etnicznych zachodzi zwykle zbieżność z rozwarstwieniem politycznym, czego nie doświadcza się w jakimś wyraźnym stopniu w obrębie kryterium płci wyborców. Mężczyźni i kobiety należą do wszystkich partii politycznych, zaś członkowie grupy mniejszościowej skupiają się najczęściej w jednej. Przynależność do wspomnianej grupy jest też głównym wyznacznikiem zachowań wyborczych, podczas gdy płeć wyborców nie jest zazwyczaj istotną determinantą dokonywanych preferencji wyborczych. Należy ponadto pamiętać, że reprezentacja polityczna ma przede wszystkim charakter kolektywny. Jej podmiotami są grupy społeczne wybierające przedstawicieli, nie zaś poszczególni wyborcy.

Powyżej przedstawione argumenty można również wysunąć dowodząc dopuszczalność obniżania progów wyborczych lub całkowitego z nich rezygnowania wobec przystępujących do wyborów organizacji mniejszości etnicznych (np. w Danii, Niemczech, Polsce, Rumunii), jak też nadawania mniejszościom etnicznym innych jeszcze – wymienionych wcześniej – przywilejów.

58 Np. w Nowej Zelandii 7 spośród ogółu 120 miejsc w Izbie Reprezentantów jest zarezerwowanych dla Maorysów, w wyborach do słoweńskiego Zgromadzenia Państwowego (ogółem 90 mandatów) musi być wybrany jeden przedstawiciel wspólnoty włoskiej i jeden węgierskiej, do Izby Ludu w Indiach (ogółem 543 mandaty) 79 reprezentantów wyodrębnionych kast i 41 – plemion, do pakistańskiego Zgromadzenia Narodowego (342 mandaty) 10 osób pochodzących z mniejszości narodowościowych, natomiast w Bhutanie 10 mandatów w Zgromadzeniu Narodowym (150 mandatów) przeznaczonych jest dla buddystów, w Kolumbii w Izbie Reprezentantów (166 mandatów) – 5 dla Afrokolumbijczyków, rdzennych mieszkańców i innych mniejszości, a w Izbie Deputowanych w Wenezueli (165 mandatów) – 3 rdzennej ludności. Zob. M. Htun: *op. cit.*, s. 453.

59 Tamże, s. 440.

Uznając generalnie zasadność ustanawiania, tam gdzie przemawia za tym specyfika złożonej struktury etnicznej społeczeństwa, reguł postępowania wyborczego zapewniających mniejszościom określoną liczbę miejsc w parlamencie, przestrzec jednak trzeba przed rozwiązaniami nadmiernie te mniejszości uprzewilejowującymi. Takim rozwiązaniem zdaje się być przede wszystkim przyznawanie wyborcom należącym do mniejszości etnicznych dodatkowego, specjalnego głosu, w rezultacie czego wyrażają oni swoje preferencje wyborcze dwukrotnie: biorąc udział, tak jak wszyscy obywatele, w „zwyczajnym" głosowaniu oraz w głosowaniu „specjalnym", w którym wybierają tylko przedstawicieli swojej grupy etnicznej[60]. Postępowanie takie stoi w jaskrawej sprzeczności z uznawaną powszechnie w społeczeństwach demokratycznych zasadą formalnej równości praw wyborczych, wykluczającej przyznawanie wyborcom różnej liczby głosów[61].

Osobno należy wspomnieć o pewnych niebezpieczeństwach wiążących się ze stosowaniem środków prawnych ułatwiających mniejszościom etnicznym zdobywanie mandatów lub wręcz zapewniających im należytą reprezentację parlamentarną. Wprowadzanie tych środków w sposób umiejętny, z dużym wyczuciem, odpowiadający potrzebom i świadomości społeczeństwa, a przy tym zabezpieczający pokojową artykulację i realizację interesów grupowych, może zapobiegać powstawaniu konfliktów społecznych, a w przypadku już powstałych – gasić je. W innym razie skutek ustanawiania takich prawnych mechanizmów może być całkowicie odmienny: mogą one być źródłem pogłębiania antagonizmów oraz nieufności wobec mniejszości etnicznych, utrwalania etnicznej samoświadomości i podziałów społecznych w oparciu o kryterium etniczne, a w efekcie dalsza dyferencjacja i dyskryminacja w społeczeństwie[62]. Nie wolno poza tym zapominać, że ich efektywność jest również uzależniona od wspierających działań pozaprawnych służących zaspokojeniu interesów mniejszości etnicznych oraz ich przyciąganiu do udziału w życiu politycznym danego państwa.

I jeszcze jedna uwaga: stosowanie proporcjonalnych systemów wyborczych – wbrew oczekiwaniom m.in. zwolenników teorii konsocjonalnej demokracji – nie zawsze jest skutecznym instrumentem włączania partii mniejszości etnicznych do udziału w repartycji mandatów parlamentarnych, a tym bardziej przyciągania ich do popierania systemów politycznych państw, w których zamieszkują[63]. Co gor-

60 Przykładem jest Chorwacja, gdzie członkowie mniejszości narodowych wybierają do parlamentu, Saboru, 8 deputowanych: mniejszość serbska wybiera 3 deputowanych, węgierska – 1, włoska – 1, wspólnie czeska i słowacka – 1, wspólnie austriacka, bułgarska, niemiecka, polska, rumuńska, rosyjska, rusińska, turecka, ukraińska i żydowska – 1, wspólnie albańska, bośniacka, czarnogórska, macedońska i słoweńska – 1. Por. T. Jankowski: *System polityczny Chorwacji*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół i M. Żmigrodzki, Lublin 2005, s. 206; J. Karp: *Pozycja ustrojowa i funkcje parlamentu w Chorwacji*, [w:] *Parlamenty państw europejskich*, red. J. Czajowski i M. Grzybowski, Kraków 2005, s. 43–44.

61 System podwónego głosowania zaleca *Guidelines To Assist...*, s. 30.

62 Zob. tamże, s. 39.

63 Zob. P. Norris: *Electoral Engineering...*, s. 209 i n. oraz powoływaną w tym opracowaniu literaturę.

sze, skutki ich wprowadzania w nowych demokracjach mogą być nawet wręcz odwrotne w stosunku do zamierzonych. Zdarza się, że prowadzą do destabilizacji politycznej, stymulując powstawanie bardzo rozwiniętych systemów wielopartyjnych oraz fragmentaryzację sceny politycznej[64]. Oprócz tego wdrażanie w początkowym okresie demokratycznej transformacji ustrojowej proporcjonalnych technik podziału mandatów może być bardzo pożyteczne, w szczególności redukując konflikty etniczne i przyczyniając się do usuwania autorytarnych metod sprawowania władzy, natomiast w dłuższym okresie przynosić efekty niepożądane – poprzez wspieranie i utrwalanie istniejących podziałów[65].

Warta jest toteż głębszego przemyślenia propozycja przedkładana przez przeciwników przeprowadzania wyborów w oparciu o głosowanie na listy partyjne, wskazujących, że najlepszą metodą łagodzenia destrukcyjnych przejawów społeczeństw „podzielonych" nie jest zachęcanie do formowania partii politycznych, w wyniku czego następuje kopiowanie w parlamencie istniejących podziałów etnicznych, lecz stosowanie takich systemów wyborczych, które by pobudzały współpracę i kompromisy między rywalizującymi grupami. Oczekiwaniom takim – ich zdaniem – odpowiadają preferencyjne systemy wyborcze: alternatywnego głosowania (AV) oraz pojedynczego głosu przechodniego (STV)[66].

64 Por. R.Taagepera: *How Electoral Systems Matter the Democratization*, "Democratization" 1998, Vol. 5, No. 3, s. 68 i n.

65 Por. G. Tsebelis: *Elite Interaction and Constitution Building in Consociational Democracies*, „Journal of Theoretical Politics" 1990, Vol. 2, No. 1, s. 5 i n.

66 B. Reilly: *Dealing with Divided Societies*, [w:] *Electoral Systems and Democracy*, red. L. Diamond, M.F. Plattner, Baltimore 2006, s. 28 i n.

Rozdział VI

WOLNOŚĆ KANDYDOWANIA

1. Zakres biernego prawa wyborczego

Jednym z najważniejszych zadań stojących przed każdym twórcą prawa wyborczego jest ustalenie społecznego zasięgu biernego prawa wyborczego, czyli określenie kręgu osób posiadających „zdolność prawną" do kandydowania oraz zasiadania w organie przedstawicielskim[1]. Formuła wolnych wyborów wymaga przestrzegania przy podejmowaniu takiej decyzji reguł bezpośrednio nawiązujących do standardów czynnego prawa wyborczego, dopuszczając jednak wprowadzanie pewnych dodatkowych ograniczeń, co w rezultacie zwykle prowadzi do tego, że zasięg personalny biernego prawa wyborczego jest węższy.

Za Europejskim Trybunałem Praw Człowieka należy skonstatować, iż wspomniane obie kategorie praw nie mają charakteru absolutnego. Co tyczy się biernego prawa wyborczego: „Państwa korzystają ze znacznej swobody w ustanawianiu w swoim porządku konstytucyjnym norm rządzących statusem parlamentarzystów, włączając w to kryteria ich dyskwalifikacji. [...] kryteria te różnią się w zależności od czynników historycznych i politycznych, specyficznych dla każdego państwa. [...] Żadne jednak z kryteriów nie może być uważane za ważniejsze od jakiegokolwiek innego, pod warunkiem, że gwarantuje ono wyrażanie woli ludności w wyborach wolnych, uczciwych i periodycznych"[2]. W związku tym musi być przestrzegana, tak jak w zakresie czynnego prawa wyborczego, fundamentalna dyrektywa zakazująca dyskryminacji jakiejkolwiek grupy społecznej, zwłaszcza ze względu na rasę, kolor, płeć, język, religię, głoszone poglądy polityczne i inne opinie, pochodzenie narodowościowe lub społeczne, stan majątkowy, miejsce urodzenia, niepełnosprawność, wykształcenie[3]. Wymagania dotyczące prawnej zdolności do ubiegania się o mandat

1 Bierne prawo wyborcze jako tego rodzaju zdolność prawną definiuje m.in. Z. Jarosz [w:] Z. Jarosz, S. Zawadzki: *op. cit.*, s. 321.

2 *Gitonas and Others v. Greece*, 1 July 1997, No. Applications 18747/91, 19376/92, 19379/92, 28208/95, 27755/95. W kilku jeszcze innych uzasadnieniach orzeczeń tego Trybunału było podkreślane, że bierne prawo wyborcze nie ma absolutnego charakteru, gdyż może podlegać pewnym ograniczeniom – zob. np. *Matthews v. United Kingdom*; *Ahmed and Others v. The United Kingdom*, 2 September 1998, No. Application 22954/93; *Labita v. Italy*, 6 April 2000, No. Application 26772/95; *Melnychenko v. Ukraine*, 19 October 2004, No. Application 17707/02; *Zdanok v. Latvia*, 16 March 2006, No. Application 58278/00.

3 Zob. np. Deklaracja w sprawie kryteriów wolnych i uczciwych wyborów, Komentarz Ogólny do art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (§ 15).

reprezentanta powinny być wyraźnie i precyzyjnie wskazane w konstytucji, ewentualnie w ustawie wyborczej. Przewidziane wyłączenia dokonane być muszą w oparciu o uzasadnione kryteria, nienaruszające wartości leżących u podstaw praw obywatelskich w demokratycznym systemie ustroju państwowego, a już nade wszystko niedopuszczalne jest ich wprowadzanie z przyczyn politycznych. Wstrzemięźliwość w tym zakresie jest nakazem wynikającym nie tylko z zasady wolnych wyborów, ale również – szerzej – ze współczesnego rozumienia demokracji[4].

Wyodrębnić można dwa główne typy restrykcji spełniających te warunki: mających podstawę w kompetencji oraz wiążących się z przynależnością do danej wspólnoty[5]. Pierwszy wymieniony rodzaj ograniczeń stanowi konsekwencję oczywistej dążności do tego, aby w procesie wyborczym uczestniczyły osoby dostatecznie dojrzałe: dysponujące należytym doświadczeniem życiowym i w pełni świadome podejmowanych czynności. Stąd w pełni usprawiedliwione jest wprowadzenie – ustalonego na właściwym poziomie – cenzusu wieku oraz wyłączenie osób cierpiących na niedorozwój umysłowy (chorych psychiczne). Co zaś tyczy się drugiego typu restrykcji, to są one następstwem przyjęcia cenzusu obywatelstwa oraz cenzusu domicylu, jak również wykluczenia „osób niegodnych" (odbywających karę pozbawienia wolności, które popełniły określone przestępstwa lub w ogóle były karane za przestępstwa kryminalne).

Zasięg osobowy biernego prawa wyborczego w porównaniu z zasięgiem prawa czynnego najbardziej zawężają podwyższone wymagania wiążące się z cenzusem wieku. O ile jest standardem – akceptowanym również w dokumentach charakteryzujących specyfikę wyborów demokratycznych – przyznanie czynnego prawa obywatelom, którzy ukończyli 18 lat[6], a więc osobom dorosłym i zdolnym do czynności prawnych, to przeważnie próg wiekowy w odniesieniu do prawa biernego jest wyższy. Trudno jest zgodzić się z poglądem, iż takie różnicowanie wymagań stanowi „element bezrozumnej tradycji"[7]. Odczytywać je raczej należy jako wyraz dążenia ustawodawców, aby mandatariusze posiadali niezbędne doświadczenie życiowe i ugruntowane poglądy. Wprawdzie wskazany sposób regulacji praw wyborczych nie odpowiada – głoszonemu w niektórych dokumentach międzynarodowych – postulatowi zrównywania warunków wiekowych korzystania z obu rodzajów praw wyborczych[8], ale też nie stoi w sprzeczności z uznanymi standardami wyborów demokratycznych. Zasadniczą kwestią z ich punktu ich widzenia jest, by wspomniana różnica wyborach do parlamentu jednoizbowego lub izby pierwszej parlamentu dwuizbowego nie była znacząca[9].

4 Nadzwyczaj dużą wagę przywiązuje do tej konieczności w aspekcie cech demokracji F. A. von Hayek: „Demokracja jest nade wszystko procesem kształtowania opinii. Jej główna zaleta nie polega na wyborze rządzących, lecz na tym, że ponieważ wielka część ludności bierze aktywny udział w formowaniu opinii, odpowiednio też szeroki staje się krąg osób, spośród których można wybierać" (*Konstytucja wolności*, Warszawa 2006, s. 117).

5 Tak o typologii ograniczeń czynnego prawa wyborczego A. Blais, L. Massicotte, A. Yoshinaka: *Deciding Who Has the Right to Vote: A Comparative Analysis of Election Laws*, „Electoral Studies" 2001, Vol. 20, No. 1, s. 42.

6 Niższy cenzus wyborczy przyjęty jest w Brazylii, Nikaragui, Iranie, Indonezji, Gwinei Bissau i na Kubie (por. J.D. Derbyshire, I. Derbyshire: *Political Systems of the World*, Oxford 1999, s. 73). Wyższy od wskazanego standardu wymóg jest stosowany w wyborach parlamentarnych m.in. w Austrii (19 lat), Japonii, Finlandii, Szwajcarii, Korei Południowej, Liechtensteinie, na Tajwanie (20 lat), Cyprze, Samoa, w Pakistanie, Malezji, Singapurze, Azerbejdżanie, Bahrajnie (21 lat).

7 Tak Z. Jackiewicz: *O prawie wyborczym regulującym wybory do Sejmu RP I kadencji*, „Państwo i Prawo" 1993, z. 5, s. 53.

Analiza porównawcza prawa wyborczego wykazuje, że w wyborach do tych organów najczęściej od kandydatów wymaga się ukończenia 21 roku życia (np. Australia, Barbados, Belgia, Białoruś, Bułgaria, Chile, Czechy, Estonia, Irlandia, Kostaryka, Luksemburg, Łotwa, Meksyk, Namibia, Polska, Rosja, Słowacja, Wielka Brytania, Zimbabwe), choć nierzadko granica wieku bywa też przesuwana do poziomu 25 lat (np. Argentyna, Armenia, Azerbejdżan, Bangladesz, Cypr, Grecja, Gruzja, Indie, Japonia, Litwa, Paragwaj, San Marino, Ukraina, Urugwaj, USA, Włochy). Bywają ponadto przyjmowane inne tego typu progi: np. 20 (Liechtenstein) lub 23 lata (Francja, Rumunia). Najwyższy jest on w Egipcie, Jordanii, Kuwejcie i Turcji, gdzie wynosi 30 lat. Państwa, w których zdecydowano się na zrównanie wymogu co do wieku wymaganego w zakresie czynnego i biernego prawa, stanowią wyraźną mniejszość. Należą do nich: Albania, Andora, Botswana, Chorwacja, Dania, Finlandia, Hiszpania, Holandia, Islandia, Kanada, Macedonia, Malta, Mołdawia, Niemcy, Norwegia, Portugalia, Republika Południowej Afryki, Słowenia, Szwajcaria, Szwecja, Węgry (18 lat), Austria (19 lat). Oznacza to, że kryterium wieku nie różnicuje w tych państwach kręgu wyborców oraz osób mogących rywalizować o mandaty reprezentantów.

Wśród standardów wolnych wyborów nie ma żadnej wytycznej odnoszącej się do minimalnego wieku kandydatów w wyborach do izb drugich i wyborach prezydenckich. W wypadku pierwszego rodzaju wyborów rozpiętość przyjmowanych rozwiązań jest bardzo duża i stanowi przede wszystkim reminiscencję zróżnicowanych koncepcji ustrojowych izb drugich. Tylko w nielicznych państwach, w których działają parlamenty dwuizbowe, jest ustanowiony identyczny cenzus wieku w zakresie zdolności do kandydowania do obu izb (np. Australia, Belgia, Białoruś, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Namibia, Pakistan, Słowenia, Szwajcaria). W większości państw jest on wyższy – często znacznie – w odniesieniu do członków izby drugiej aniżeli osób wchodzących w skład izby pierwszej, np. w Argentynie, Indiach, Japonii, Meksyku, Urugwaju wynosi on 30 lat, we Francji, Kolumbii, Paragwaju, Rumunii – 35 lat, w Chile, Czechach, Włoszech – 40 lat, a w Mongolii i Singapurze – 45 lat. Tak wygórowane lub niekiedy nawet jeszcze dalej idące ograniczenia obowią-

8 Zalecenia zharmonizowania wieku uprawniającego do korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego na jednolitym poziomie 18 lat zawiera Rekomendacja 1315 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 1997 r. – *On the Minimum Age for Voting*. Zob. też np. Kodeks dobrej praktyk wyborczej (I.1.1).

9 Kodeks dobrej praktyki wyborczej uznaje za dopuszczalne uzależnienie przyznania biernego prawa wyborczego od ukończenia co najwyżej 25 lat. Tak samo projekt konwencji o standardach wyborów, praw i wolności wyborczych (art. 8 ust. 1 pkt 1).

zują w wypadku wyborów prezydenckich (m.in. w Austrii, Białorusi, Francji, Irlandii, Islandii, Polsce, Portugalii, Rumunii, USA oraz na Ukrainie – 35 lat, a w Słowacji, Zimbabwe i na Litwie – 40 lat).

Godzi się ponadto zauważyć, że przy wymienianiu standardów wolnych wyborów pomijana jest kwestia górnej granicy wieku uprawniającej do kandydowania. Jak się wydaje, nie ma nawet takiej potrzeby, a to choćby ze względu na sporadyczność regulacji prawnej takiego limitu. Aktualnie jest on przewidziany w Gwinei Równikowej, Iranie oraz Ugandzie (75 lat).

Drugie z wymienionych wcześniej ograniczeń praw wyborczych – odmawianie ich osobom z niedorozwojem umysłowym lub chorym psychicznie – jest zrozumiałe i ze względu na swoją oczywistość nie wymaga uzasadnienia[10]. Spełniony musi być jednak warunek: decyzje w tej sprawie powinny mieć zawsze indywidualny charakter i zapadać w drodze orzeczenia sądowego[11].

Do standardów wyborczych należy także powszechne uzależnianie możliwości korzystania z praw wyborczych w wyborach parlamentarnych od posiadania obywatelstwa danego państwa. Trafne jest spostrzeżenie, że wymóg ten „nie może być traktowany jako cenzus ograniczający zasadę powszechności, gdyż prawa wyborcze są w ścisłym tego słowa znaczeniu prawami politycznymi; słuszne jest zatem zarezerwowanie ich dla osób związanych z danym państwem w sposób trwały więzami obywatelstwa"[12]. Dodajmy ponadto: nie stanowi on też zagrożenia dla realizacji zasady wolnych wyborów. Jego celem jest dążność do zapewnienia pełnej integracji, poczucia wspólnoty oraz wzajemnej więzi społeczeństwa i osób ubiegających się o mandaty. Za wprowadzeniem takiego ograniczenia przemawia również rozumienie pojęcia narodu – jako zbiorowego podmiotu władzy suwerennej w państwie, utożsamianego z ogółem jego obywateli.

Rezygnacja z cenzusu obywatelstwa w przypadku biernego prawa wyborczego jest niezmiernie rzadka i jeżeli już do niej dochodzi, to zwykle korzystanie z tego prawa jest obwarowane cenzusem domicylu (w Nowej Zelandii mogą to być osoby, które 22 sierpnia 1975 r. były zarejestrowane jako wyborcy)[13]. Oryginalnością odznacza się rozwiązanie przyjmowane w państwach będących byłymi koloniami brytyjskimi, w których prawa wyborcze przyznane są nie tylko ich obywatelom, ale również mieszkającym na ich terytoriach (przez określony czas) obywatelom innych państw *Commonwealthu* (Wspólnoty Narodów). Przykłady takich państw: Barbados, Belize, Gujana, Jamajka, Saint Lucia, Saint Vincent i Grenadyny, Trynidad

10 Tego typu ograniczeń nie stwierdza prawo wyborcze Irlandii, Kanady, Szwecji i Włoch.
11 Nie wydaje się właściwe uznanie za wystarczającą do wyłączenia z udziału w wyborach okoliczność bycia pacjentem szpitala psychiatrycznego, tak jak jest to w niektórych państwach.
12 J. Buczkowski: *op. cit.*, s. 55.
13 Rzadkością jest nieprzyznanie tego prawa jednostkom posiadającym obywatelstwo innego jeszcze państwa (np. Bangladesz, Białoruś, Chile, Litwa).

i Tobago[14]. W samej Wielkiej Brytanii natomiast mogą kandydować do Izby Gmin również obywatele *Commonwealthu*, jak i Irlandii. Dodać w tym miejscu warto, że federalna ustawa wyborcza w Republice Federalnej Niemiec, regulując zakres czynnego i biernego prawa wyborczego w ogóle nie używa pojęcia „obywatel" lub „obywatelstwo". Prawa te przysługują „Niemcowi w rozumieniu artykułu 116 Ustawy Zasadniczej".

Sporadycznie spotykanym uzupełnieniem wymogu posiadania obywatelstwa jest warunek urodzenia się w danym państwie. Warunek taki znany jest prawu boliwijskiemu i kolumbijskiemu, z tym że w przypadku pierwszego z nich odnosi się do wyborów do obu izb parlamentu, natomiast drugiego – wyłącznie wyborów do izby drugiej[15].

Przy tej okazji stwierdźmy na marginesie, że Traktat z Maastricht rozciągnął czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych na obywateli Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy uczynił to samo, uznając prawo głosowania i kandydowania tej kategorii obywateli „w Państwie Członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego Państwa" (art. I–10 ust. 2).

Warto też wspomnieć o państwach, w których ustanowiony jest minimalny okres posiadania obywatelstwa, niezbędny do korzystania z biernego prawa wyborczego. W USA – jak wiadomo – w skład Izby Reprezentantów mogą wejść jedynie osoby, które są obywatelami USA od 7 lat, senatorami mogą zostać tylko ci, którzy obywatelstwo to posiadają przynajmniej 9 lat, zaś wobec prezydenta jest przyjęty cenzus 14-letni. Przypadek USA nie jest odosobniony. Od momentu naturalizacji do otrzymania prawa kandydowania np. w Armenii musi przejść 5 lat, we Francji, Dominikanie i Kostaryce – 10 lat, w Argentynie w przypadku wyborów do izby pierwszej (Izby Deputowanych) – 4 lata, a izby drugiej (Senatu) – 6 lat, zaś w Urugwaju odpowiednio 5 i 7 lat; w Panamie żąda się 15-letniego pobytu po przyznaniu obywatelstwa.

Osobliwym przypadkiem odejścia od sztywnych ram cenzusu obywatelstwa były rozwiązania przyjmowane od lat pięćdziesiątych aż po lata dziewięćdziesiąte ubiegłego wieku w szeregu polskich ustaw wyborczych (odnoszących się zarówno do wyborów parlamentarnych, lokalnych, a nawet prezydenckich), które nadawały

14 W przeszłości należała do tej grupy państw m.in. Australia. W Kanadzie również odstąpiono od tej zasady w stosunku do Izby Gmin, nadal jednak obowiązuje przepis Aktu Konstytucyjnego z 1867 r., stanowiący, iż senator „ma być albo urodzonym poddanym Korony Brytyjskiej, albo poddanym Korony Brytyjskiej naturalizowanym ustawą Parlamentu Wielkiej Brytanii lub Parlamentu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii lub legislatury jednej z prowincji Dolnej Kanady, Górnej Kanady, Kanady, Nowej Szkocji i Nowego Brunszwiku przed utworzeniem Unii" (art. 23).
15 W USA dotyczy on kandydatów na urząd prezydenta.

prawa wyborcze bezpaństwowcom[16]. Część z nich umożliwiała apatrydom korzystanie nawet z biernego prawa wyborczego. W następstwie przeprowadzonej w 1960 r. nowelizacji ordynacji wyborczej do Sejmu PRL z 24 października 1956 r., prawo to przysługiwało m.in. osobom, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone, jeśli stale zamieszkiwały w Polsce i nie były obywatelami innego państwa. Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL i rad narodowych z 17 stycznia 1976 r. zawęziła zastosowanie tej reguły do bezpaństwowców przebywających stale w Polsce przez co najmniej 5 lat. Z kolei ordynacja wyborcza do rad gmin z 8 marca 1990 r., również akceptująca uprawnienia wyborcze bezpaństwowców, ograniczyła ich krąg do osób zamieszkujących w Polsce co najmniej od dwóch lat. Kwestia przyznana apatrydom praw wyborczych była zawsze przedmiotem gorących sporów, również w latach dziewięćdziesiątych w toku prac nad kolejnymi ustawami wyborczymi[17]. Obecnie w Polsce cenzus obywatelstwa jest uznanym i rygorystycznie przestrzeganym prawnym elementem zasady powszechności i wolności wyborów[18].

Wspomniana wyżej zasada domicylu, której istotą jest przyznanie praw wyborczych jednostkom przebywającym przez określony czas w okręgu wyborczym lub na terytorium państwa, jest regułą stosowaną nadal w wielu państwach w wyborach parlamentarnych[19]. Jej zgodność z międzynarodowymi standardami wyborów demokratycznych jest jednak sprawą dyskusyjną. Zasadę, o której mowa, uznano za sprzeczną z tymi standardami w opracowaniu Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, dopuszczającym jej uwzględnianie wyłącznie w wyborach lokalnych i regionalnych, i to w ograniczonym zakresie – może ona obejmować jedynie kilkumiesięczny okres zamieszkania, zaś dłuższy tylko ze względu na konieczność ochrony interesów mniejszości narodowych[20]. Kodeks dobrej praktyki wyborczej oraz projekt konwencji o standardach wyborów, praw i wolności dopuszczają natomiast możliwość ustanawiania okresów nieprzekraczających 6 miesięcy. Z kolei Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził dopuszczalność uzależnienia prawa kandydowania nawet od długiego okresu ciągłego zamieszkiwania na terytorium państwa (w konkretnie rozpatrywanej sprawie wynosił on 5 lat), argumentując, że okres ten umożliwia kandydatom zdobycie odpowiedniej wiedzy dotyczącej problemów wiążących się z zadaniami parlamentu[21]. Znamienna w tym kontekście jest wyraźnie zarysowująca się tendencja do odstępowania od wymogu domicylu w wyborach ogólnokrajowych bądź – przynajmniej – jego ograniczania do krótszych okresów.

16 Przeglądu tych rozwiązań dokonuje J. Buczkowski: *op. cit.*, s. 56 i n. Celna jest uwaga Z. Jarosza (Z. Jarosz, S. Zawadzki: *op. cit.*, s. 303), że przykłady tego rodzaju rozstrzygnięć można znaleźć tylko w niektórych konstytucjach uchwalanych w okresach rewolucyjnych (np. konstytucja jakobińska z 1793 r. i konstytucja Rosyjskiej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Radzieckiej z 1918 r.).

17 Zob. J. Buczkowski, *op. cit.* s. 57 i n.

18 Wyjątkiem są wybory do rad gmin, uczestniczyć w nich bowiem mogą – w wyniku nowelizacji z 20 kwietnia 2004 r. ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 16 lipca 1998 r. – obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończyli 18 lat i stale zamieszkują na obszarze danej gminy, a oprócz tego zostali wpisani do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów, chyba że są pozbawieni prawa wybierania w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego są obywatelami. Co zaś tyczy się prawa wybieralności w wyborach do rad gmin, to obowiązują te same wymagania i – dodatkowo – warunek posiadania biernego prawa wyborczego w państwie, którego dana osoba jest obywatelem.

19 Spośród 63 poddanych przed kilku laty badaniom państw demokratycznych wymóg zamieszkiwania przez wyborców okręgu wyborczego był ustanowiony w 18 państwach (średni okres – 3 miesiące), a w danym państwie również w 18 (średni okres – 12 miesięcy). Zob. A. Blais, L. Massicotte, A. Yoshinaka: *op. cit.*, s. 54–56.

20 Zob. *International Standards...*, s. 31.

Ustalone w poszczególnych państwach wymagane okresy zamieszkania (pobytu) w państwie są bardzo zróżnicowane, np. w Albanii – 6 miesięcy, w Nowej Zelandii, na Bahama i Dominice – 1 rok, w Armenii, Zimbabwe i na Ukrainie – 5 lat, na Barbadosie – 7 lat, a w Kostaryce i Norwegii – aż 10 lat. Często formułowany jest tylko ogólnikowy wymóg „zamieszkiwania" lub „stałego zamieszkiwania" (pobytu) bez precyzowania jego długości – np. Belgia, Białoruś, Dania, Gruzja, Litwa, Rumunia, Słowacja, USA[22]. O wiele rzadziej – sporadycznie – podstawę tego typu zasady stanowi zamieszkiwanie w okręgu wyborczym, w którym się kandyduje (np. w Brazylii, Dominikanie[23], Indiach w wyborach do izby drugiej – Rady Stanów, Panamie[24], natomiast w wyborach do Kongresu Stanów Zjednoczonych – w stanie, w którym następuje wybór, a w Nikaragui we właściwym departamencie lub autonomicznym regionie).

W Polsce aktualnie cenzus domicylu jest przewidziany tylko w odniesieniu do wyborów do organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego. Jest nim generalny wymóg stałego zamieszkiwania na obszarze działania danej rady. Nie ma natomiast obecnie tego cenzusu wobec kandydatów w wyborach parlamentarnych i prezydenckich, ustanowionego w nie tak dawnej przeszłości pod wpływem doświadczeń wiążących się z przebiegiem wyborów prezydenckich w 1990 r. Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o zmianie Konstytucji RP wprowadziła – jako warunek ubiegania się o mandat posła i senatora – cenzus stałego zamieszkiwania w Polsce przez co najmniej 5 lat. Oznaczało to jednocześnie konieczność jego zastosowania również w wyborach prezydenckich, gdyż w myśl wprowadzonego wcześniej do Konstytucji postanowienia Prezydentem mógł być obywatel polski, który ukończył 35 lat i korzystał z pełni praw wyborczych do Sejmu. Sytuacja uległa diametralnej zmianie wskutek pominięcia w Małej Konstytucji z 19 października 1992 r. nie tylko wymogu przestrzegania w tych wyborach cenzusu domicylu, ale również warunku „korzystania z pełni praw wyborczych do Sejmu", zamiast którego wprowadzono ogólną przesłankę legitymizowania się „korzystaniem z pełni praw wyborczych" (art. 29 ust. 5). Oznaczało to pozbawienie podstawy odwoływania się do przepisów

21 *Melnychenko v. Ukraine...* Zob. też. L. Garlicki: *Prawo parlamentarne...*, s. 14.

22 W Szwecji prawo głosowania w wyborach do Riksdagu przysługuje „obywatelowi szwedzkiemu, który kiedykolwiek zamieszkiwał na terenie Królestwa" (rozdz. 3 § 2 Aktu o formie rządu z 26 listopada 1974 r.).

23 Minimum 5 lat zamieszkiwania w okręgu wyborczym.

24 Minimum rok zamieszkiwania w okręgu wyborczym.

określających warunki spełnienia tej przesłanki w wyborach parlamentarnych (art. 96 Małej Konstytucji, a także postanowień ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 28 czerwca 1991 r. i – później – ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 28 maja 1993 r.), które nadal stwierdzały istnienie cenzusu 5-letniego domicylu[25].

Dopuszczalnym ograniczeniem w zakresie biernego prawa wyborczego jest stawiany kandydatom wymóg znajomości języka państwowego. Ograniczenie to jednak musi być połączone – jak stwierdził Europejski Trybunał Praw Człowieka – ze stworzeniem skutecznych gwarancji bezstronnego sprawdzania znajomości języka oraz procedur uniemożliwiających dowolność przyjmowania postanowień w tej sprawie[26].

Przedmiotem znacznej różnicy zdań jest wykluczanie z udziału w wyborach osób odbywających w czasie ich trwania karę pozbawienia wolności i – ewentualnie dodatkowo – osób, które odbyły już wcześniej karę za popełnione przestępstwo. Najczęściej przytaczanym argumentem przeciwko takiemu ograniczaniu powszechności praw wyborczych jest twierdzenie, że współcześnie głównym celem orzekanych przez sądy kar jest resocjalizacja przestępców, a nieprzyznanie więźniom wspomnianych praw nie sprzyja realizacji tego celu, gdyż utrudnia ich społeczną reintegrację[27]. Oponenci z kolei wskazują na praktyczne trudności wiążące się z uczestnictwem w wyborach omawianej tu kategorii osób, jak też na jego niedopuszczalność z moralnego punktu widzenia[28]. Przede wszystkim jednak powołują się na istnienie „umowy społecznej", obligującej wszystkich członków wspólnoty państwowej do przestrzegania porządku prawnego. Jeżeli ktoś go narusza, staje się niegodnym, by uczestniczyć w życiu społecznym, zachodzących w nim demokratycznych procesach politycznych. Jak pisze Z. Planinc, wspomniana „jednomyślna umowa wprost odpowiada na pytanie dotyczące demokratycznych praw wyborczych: tylko obywatel ma prawo głosowania, i nie powinno być uzasadnione uznawanie przestępców za obywateli"[29]. W moim przekonaniu drugie stanowisko, zwłaszcza w odniesieniu do prawa wybieralności, zdaje się być przekonywające, chociaż wydaje się być nieco przesadzone wówczas, gdy głosząc je, odmawia się osadzonym w zakładach karnych w ogóle obywatelstwa. Przemawia za nim rów-

25 Takie stanowisko zajął również Trybunał Konstytucyjny w dokonanej w dniu 26 czerwca 1995 r. powszechnie obowiązującej wykładni prawa (Dz.U. nr 78, poz. 398). Szerzej zob. np. D. Górecki: *Ewolucja przepisów dotyczących trybu wyboru prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy" 1996, nr 2, s. 18–19.

26 *Podkolzina v. Latvia*, 9 April 2002, No. Application 46726/99. Por. też L. Garlicki: *Izbiratielnyje prawa...*, s. 45.

27 Zob. np. B. Rottinghaus, C. Manatt, K. Manatt: *Incarceration and Enfranchisement: International Practices, Impact and Recommendations for Reform*, Washington 2003, s. 5.

28 Przytoczmy – jako przykład – wypowiedź Z. Jarosza: „z punktu widzenia moralności niedopuszczalne jest, aby osoby, które dopuściły się jaskrawego złamania prawa, potwierdzonego wyrokiem sądu, mogły uczestniczyć w tworzeniu organu, który ma prawo stanowić, a tym bardziej mogły się ubiegać się o członkostwo w takim organie, bowiem przestępca współtworzący prawo to jest rzecz zupełnie kuriozalna" (*System proporcjonalny...*, s. 75).

29 Z. Planinc: *Should Imprisoned Criminals Have a Constitutional Right to Vote?*, „Canadian Journal of Law and Society" 1987, Vol. 2, No. 2, s. 154.

nież i to, że – na co uwagę zwróciła m.in. Europejska Komisja Praw Człowieka – pozbawienie więźniów praw wyborczych nie udaremnia zasady swobody wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego[30]. Podkreślić jednak należy, że w dokumentach stanowiących próbę kodyfikacji demokratycznych standardów wyborczych nie znajdziemy opowiedzenia się za którymś z prezentowanych wyżej poglądów. Zezwalają one na wyłączenie z udziału w wyborach – zarówno w zakresie czynnego, jak i biernego prawa wyborczego – osób, wobec których uprawomocnił się wyrok sądu za popełnienie przestępstwa kryminalnego, ale też tego nie nakazują[31]. Takie postawienie sprawy koreluje z wielością zapatrywań ustawodawców na zagadnienie, o którym tu mowa.

Zapatrywania te znajdują odbicie w czterech rodzajach rozwiązań: 1) przyznaniu skazanym praw wyborczych bez jakichkolwiek ograniczeń, 2) przyznaniu ich z pewnymi – mniej lub dalej idącymi – ograniczeniami, 3) wykluczeniu wszystkich więźniów z wyborów, 4) całkowitym takim wykluczeniu nie tylko w okresie odbywania kary, ale również w pewnym okresie po jej ukończeniu[32]. Do grupy państw, w których ustawodawstwo wyborcze nie przewiduje żadnych ograniczeń, należą: Chorwacja, Francja, Finlandia, Litwa, Norwegia, Portugalia, Szwecja. Druga grupa państw nie jest jednolita pod względem uregulowań prawnych: przeważnie nie są wprowadzane w nich restrykcje wyborcze wobec jednostek, co do których orzeczono określoną krótkoterminową karę pozbawienia wolności (np. na Malcie poniżej 1 miesiąca, w Botswanie, Irlandii i Zimbabwe poniżej 6 miesięcy, w Australii, Holandii i Wielkiej Brytanii poniżej 1 roku[33]) lub restrykcje te są rozciągane na osoby, które popełniły ciężkie przestępstwa, zbrodnie (np. Grecja, Japonia, Włochy)[34]. Są też takie kraje, w których biernego prawa nie posiadają osoby skazane za określony typ przestępstwa (np. w Izraelu za przestępstwo przeciwko państwu na karę co najmniej 5 lat pozbawienia wolności[35]). Do tej grupy państw zalicza się również Polska, ze swoim unikalnym – przyznać trzeba „łagodnym" – rozwiązaniem polegającym na pozbawieniu zdolności głosowania i kandydowania wyłącznie tych jednostek, wobec których wraz z orzeczeniem kary pozbawienia wolności orzeczono – jako dodatkowy środek karny – pozbawienie praw publicznych. Więźniowie całkowicie nie posiadają biernego prawa wyborczego (a zwykle też i czynnego) m.in. w Argenty-

30 *Patrick Holland v. Ireland*, 14 April 1998, No. Application 24827/94.

31 Tak np. art. 8 ust. 1 projektu konwencji o standardach wyborów, praw i wolności wyborczych.

32 Taką klasyfikację państw w odniesieniu do korzystania z prawa głosowania przyjęli B. Rottinghaus, C. Manatt i K Manatt: *op. cit.*, s. 20 i n. Najczęściej przyjmowanym rozwiązaniem zdaje się być wymienione jako trzecie, na co wskazywać mogą wyniki badań, przedmiotem których jest analiza porównawcza przesłanek ograniczania czynnego prawa wyborczego – zob. tamże oraz A. Blais, L. Massicotte, A. Yoshinaka: *op. cit.*, s. 58.

33 W Lesotho prawa wyborcze są odebrane jedynie skazanym na karę dożywotniego więzienia lub karę śmierci.

34 W tym kierunku idzie dotyczące tej sprawy postanowienie kodeksu dobrej praktyki wyborczej, w którym mówi się o „poważnym przestępstwie" (I.1.1.d.IV).

35 W Danii nie może sprawować mandatu osoba „ukarana za popełnienie występku, który w opinii publicznej czyni ją niegodną bycia członkiem Folketingu. Uchwała w tej sprawie jest podejmowana przez Folketing jednakże dopiero po wyborach, po obliczeniu wyników głosowania.

nie, Bułgarii, Chile, Estonii, Korei Południowej, Meksyku, Peru, Rosji, Rumunii, Słowacji, Urugwaju, jak również na Węgrzech. Jako przykłady państw, w których zdecydowano się na przyjęcie czwartego typu rozwiązań, wymieńmy Belgię i Filipiny, gdzie po odbyciu wyroku obowiązuje 5-letni okres „karencji", Finlandię – 7-letni czy Chile – 10-letni[36].

Wskazane, przewidziane prawem, trzy pierwsze metody rozwiązywania rozpatrywanej w tym miejscu kwestii nie wydają się kolidować ze standardami wyborów demokratycznych, aczkolwiek należałoby postulować, by odbieranie praw wyborczych osobom znajdującym się więzieniu miało charakter indywidualny, a nie wynikało z mocy prawa obejmującego automatycznie wszystkich odbywających tę karę[37]. Poważne zastrzeżenia wywołuje natomiast przedłużanie okresu trwania dyskwalifikacji z procesu wyborczego o pewien czas po odbyciu wyroku. Z pewnością zachodzi rozbieżność ze wspomnianymi standardami, gdy są eliminowane osoby aresztowane, a więc jeszcze nieosądzone, wobec których nie zapadł wyrok sądowy (np. Bangladesz, Białoruś, Chile, Meksyk). Tego rodzaju restrykcja jest nie do pogodzenia z elementarnymi zasadami państwa prawa i czyni realną groźbę niedopuszczania do udziału w wyborach jednostek politycznie „niewygodnych".

Zastrzeżeń takich nie budzi odebranie praw wyborczych w wyniku orzeczenia sądowego podjętego wskutek dokonanego przestępstwa przeciwko wyborom (np. Francja, Japonia, Kanada, Korea Południowa, Łotwa, Paragwaj, Republika Południowej Afryki, Wielka Brytania) oraz gdy taka kara jest stosowana w następstwie wdrożenia procedury odpowiedzialności konstytucyjnej, jak to ma miejsce choćby w Polsce (jedną z kar, które może Trybunał Stanu wymierzyć, jest utrata czynnego i biernego prawa wyborczego na okres od 2 do 10 lat).

Poza opisanymi wyżej ograniczeniami biernego prawa wyborczego są przyjmowane jeszcze inne, nie zawsze zgodne ze standardami wolnych wyborów. W szczególności należy postawić pytanie o relację pomiędzy tymi standardami a pozbawieniem w niektórych państwach możliwości ubiegania się o mandaty pewnych kategorii osób ze względu na sprawowane przez nie określone funkcje lub stanowiska państwowe, czego najczęstszym celem jest realizacja idei podziału władzy

36 W USA zakres podmiotowy wyłączeń z powodu popełnienia przestępstwa nie jest jednakowy we wszystkich stanach; w części stanów nawet obejmuje osoby nieprzebywające w zakładach karnych. W 14 stanach z praw wyborczych nie mogą korzystać tylko osadzeni w więzieniach, w 4 – więźniowie i warunkowo zwolnieni, w 16 – więźniowie, warunkowo zwolnieni i znajdujący pod kuratelą sądową, w 14 wszyscy wymienieni ostatnio oraz niektórzy lub wszyscy, którzy byli wcześniej karani.; w 2 stanach (Maine i Vermont) nie ma żadnych wyłączeń. Zob. J. Manza, C. Uggen: *Punishment and Democracy: Disenfranchisement of Nonincarcerated Felons in the United States*, „Perspectives on Politics" 2004, Vol. 2, No. 3, s. 494.

37 Takie stanowisko zajął Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie Hirst v. the Uniited Kingdom. Zob. szerzej L. Garlicki: *Izbiratielnyje prawa...*, s. 43–44; B. Watt: *UK Election Law. A Critical Examination*, London – Sydney – Portland, Oregon 2006, s. 33.

i powiązanej z nią zasady *incompatibilitas*[38], czy też stworzenie gwarancji należytego, niezależnego wypełniania przez mandatariuszy zadań reprezentantów narodu, nieuwikłanych w stosunki zależności od pozaparlamentarnych ośrodków władztwa państwowego, a z drugiej strony – zapewnienie apolityczności pewnej grupie funkcjonariuszy państwowych. Jako argument podnosi się oprócz tego możliwość wykorzystywania sprawowanych stanowisk lub funkcji do wywierania presji na wyborców, co ograniczałoby ich wolność. Zakres ustanawianych wyłączeń nie jest jednolity, co jest uwarunkowane różnymi spojrzeniami na sens i istotę podziału władzy, różnymi systemami rządów, ogólnym stopniem wdrażania demokratycznych standardów sprawowania władzy państwowej, tradycjami historycznymi. Niektóre z ograniczeń są specyficzne tylko dla jednego czy kilku państw, są też takie, które zostały ustanowione z myślą o osiągnięciu innych celów aniżeli uprzednio wymienione. Zwykle jednak odnoszą się one do osób sprawujących najwyższe – przewidziane w konstytucji – urzędy państwowe oraz wybieralne stanowiska na szczeblu lokalnym lub regionalnym, sędziów, członków sił zbrojnych i policji, służby cywilnej lub innych instytucji ponoszących odpowiedzialność publiczną[39].

Zastrzec od razu musimy, że ustanowienie zasady *incompatibilitas* wcale nie musi oznaczać automatycznego pozbawienia jednostek nią objętych biernego prawa wyborczego. Możliwe jest bowiem dopuszczenie ich do rywalizacji wyborczej, a dopiero później – w razie otrzymania mandatu – pod rygorem jego wygaśnięcia złożenie rezygnacji z zajmowanego w dniu wyborów stanowiska lub pełnionej funkcji. Taka właśnie konstrukcja prawna jest dominująca. Występuje ona aktualnie m.in. w polskim prawie wyborczym: wygaśnięcie mandatu posła (senatora) następuje, jeżeli nie złoży on Marszałkowi Sejmu (senator – Marszałkowi Senatu), w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia przez Państwową Komisję Wyborczą wyników wyborów, oświadczenia o rezygnacji ze stanowiska lub funkcji niedających się pogodzić z mandatem. Nie mamy tu do czynienia z utratą prawa wybieralności i to niezależnie od tego, czy konstytucja mówi – w odniesieniu do pewnej kategorii osób – o zakazie łączenia mandatu poselskiego (senatorskiego), a w stosunku do innej –

38 Jak to celnie ujął polski Trybunał Konstytucyjny, zasadę tę stosuje się, „jeżeli jest to konieczne ze względu na ochronę wiarygodności sprawowanej funkcji lub poprawność jej spełniania, /.../ w takim zakresie, w jakim konstytucja uznaje, że spełnianie określonej funkcji państwowej wymaga unikania możliwości powstania konfliktu interesów, gdy poszczególne funkcje czy działania podejmowane przez tę samą osobę popadną ze sobą w kolizję". Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 1996 r., sygn. akt W.11/95. OTK ZU 1996, nr 1, poz. 5, s. 63.

39 W części państw należących do Unii Europejskiej jest wprowadzony zakaz symultanicznego członkostwa parlamentu narodowego i Parlamentu Europejskiego – np. w Austrii, Belgii, Grecji (nie dotyczy on po dwóch przedstawicieli każdej z reprezentowanych partii), Hiszpanii, i Portugalii; w Finlandii deputowani do parlamentu tego kraju zawieszają wykonywanie mandatu na okres członkostwa Parlamentu Europejskiego, zaś w Irlandii przewodniczący obu izb parlamentu narodowego są wykluczani ze składu Parlamentu Europejskiego. Zob. *National Provisions Concerning Ineligibility and Incompatibility with Regard to the European Parliament, Working Document*, European Parliament, Directorate General for Research, ECPRD Secretariat, Luxembourg 1997, s. 4–5. Nadmieńmy jeszcze, że Rezolucja 1154 (1998) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy – *Democratic Functioning of National Parliaments* – zaleca redukowanie do minimum symultanicznego sprawowania funkcji pochodzących z wyboru.

o zakazie sprawowania tego mandatu[40]. W świetle Konstytucji RP bezwzględna niewybieralność dotyczy jedynie Prezydenta RP, który – jak stanowi art. 132 – „nie może piastować żadnego innego urzędu ani żadnej funkcji publicznej, z wyjątkiem tych, które są związane ze sprawowanym urzędem". Nadmieńmy jeszcze, że z art. 100 ust. 2, stwierdzającego: „nie można kandydować równocześnie do Sejmu i Senatu", wynika zakaz jednoczesnego piastowania mandatów w obu izbach. Przepis ten nie zabrania jednak posłowi ubiegania się o mandat senatora w wyborach uzupełniających, pod warunkiem zrzeczenia się mandatu poselskiego, gdyby nastąpił wybór na senatora[41].

Z całą oczywistością przedstawiony sposób rozwiązania problemu, nieuszczuplający zakresu stosowania biernego prawa wyborczego, całkowicie przystaje do standardów wolnych wyborów. W moim przekonaniu oddala się od nich nieco (choć też nie można powiedzieć, że popada z nimi w sprzeczność) obowiązująca w niektórych państwach reguła całkowicie wyłączająca możliwość korzystania z prawa wybieralności ze względu na zajmowane stanowisko, sprawowany urząd czy funkcję, chyba że dotyczy wykluczenia pewnych kategorii osób ze względu na zagrożenie z ich strony czystości, uczciwości przebiegu procesu wyborczego. Podajmy kilka przykładów. Szeroki katalog osób niemających prawa wybieralności jest ustanowiony w Hiszpanii – tworzą go m.in. członkowie rodziny królewskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Prezes Izby Obrachunkowej, Przewodniczący Rady Państwa, wysocy funkcjonariusze administracji państwa (z wyłączeniem członków rządu – poza ministrem sprawiedliwości), Obrońca Ludu, szefowie akredytowanych misji Hiszpanii w obcych państwach lub organizacjach międzynarodowych, czynni sędziowie i prokuratorzy, zawodowi wojskowi, czynni członkowie sił bezpieczeństwa i poli-

40 W myśl art. 103 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. mandatu posła (a tym samym i senatora, co wynika z art. 108) nie można łączyć z funkcją Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, ambasadora oraz z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta RP lub z zatrudnieniem w administracji rządowej. Art. 103 ust. 2 głosi zakaz sprawowania mandatu przez osoby należące do określonego korpusu zawodowego: sędziów, prokuratorów, urzędników służby cywilnej, żołnierzy pozostających w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariuszy policji oraz funkcjonariuszy służb ochrony państwa. Konstytucja postanawia oprócz tego, że inne przypadki zakazy łączenia mandatu parlamentarnego z funkcjami publicznymi oraz zakazu jego sprawowania może określić ustawa (art. 103 ust. 3). Zdaniem P. Sarneckiego (*Opinia w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy" 1997, nr 6, s. 85) i D. Lis–Staranowicz: (*Niepołączalność (incompatibilitas) mandatu parlamentarnego w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy" 2000, nr 1, s. 31) sformułowanie „nie mogą sprawować mandatu poselskiego", użyte w art. 103 ust. 2 Konstytucji, oznacza, że osoby, których dotyczy, w ogóle nie posiadają biernego prawa wyborczego, czyli ich kandydowanie jest całkowicie wykluczone. Moim zdaniem, trafny wydaje się być pogląd odmienny: sformułowania tego nie wolno odnosić do prawa wybieralności, gdyż wszelkie jego ograniczenia muszą *expressis verbis* wynikać z konstytucji, a zatem pozbawienie w oparciu o nie biernego prawa wyborczego przez ustawę jest niedopuszczalne – tak L. Garlicki: *Komentarz do art. 103 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2001, s. 8; K. Grajewski: *Zagadnienia ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Przegląd Sejmowy" 2000, nr 1, s. 52–53.

41 Tak J. Repel: *Uwaga do art. 102*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 179; B. Banaszak: *Zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy" 2003, nr 2, s. 14.

cji, członkowie komisji wyborczych, dyrektor generalny Radia i Telewizji Hiszpańskiej, jak i w ogóle dyrektorzy stacji publicznych radia i telewizji. W Portugalii są to następujące osoby: Prezydent Republiki, cywilni gubernatorzy i wicegubernatorzy, sędziowie, prokuratorzy, personel wojskowy i członkowie sił zbrojnych, dyplomaci, członkowie Państwowej Komisji Wyborczej. W Mołdawii: żołnierze, sędziowie, prokuratorzy, pracownicy policji i organów bezpieczeństwa. Z kolei w Izraelu są nimi: prezydent, naczelni rabini, sędziowie, sędzia trybunału religijnego, Kontroler Państwowy, Szef Sztabu Generalnego Obronnych Sił Zbrojnych Izraela, rabini oraz duchowni innych wyznań w czasie zajmowania płatnego stanowiska, wyżsi urzędnicy państwowi oraz oficerowie Sił Zbrojnych, posiadający stopnie określone przez ustawę albo pełniące wymienione w niej funkcje, policjanci i strażnicy więzienni. We Francji bezwzględnym zakazem ubiegania się o mandat w okręgu wyborczym znajdującym się w jednostce administracyjnej, w której pełnią swoje funkcje, objęci są określeni funkcjonariusze państwowi[42].

Do specyfiki wolnych wyborów bardziej jest dostosowane inne rozwiązanie omawianego tu problemu, polegające na uzależnieniu możliwości ubiegania się o mandaty parlamentarne pewnej kategorii osób sprawujących określone funkcje publiczne od złożenia dymisji przed zgłoszeniem kandydatury[43]. Przyjęła je m.in. konstytucja Grecji z 1975 r., która – po rewizji z 6 kwietnia 2001 r. – stanowi w art. 56 ust. 1, że spełnienie tego warunku dotyczy „pobierających wynagrodzenie funkcjonariuszy i pracowników publicznych, innych urzędników państwowych, osób służących w siłach zbrojnych i siłach bezpieczeństwa, urzędników samorządów terytorialnych lub innych osób prawnych prawa publicznego, osób stanowiących jednoosobowe, pochodzące z wyboru organy samorządu terytorialnego, prezesów, wiceprezesów lub przewodniczących rad nadzorczych, delegowanych administratorów lub wyposażonych w pełnomocnictwa doradców osób prawnych prawa prywatnego lub państwowych osób prawnych prawa prywatnego lub przedsiębiorstw publicznych lub przedsiębiorstw, których zarząd powoływany jest bezpośrednio lub pośrednio przez państwo na podstawie decyzji administracyjnej lub jako akcjonariusz lub przedsiębiorstw samorządów terytorialnych"[44]. Warto dodać, że ponadto art. 56 ust. 3 konstytucji w odniesieniu do znacznego kręgu osób ustanawia za-

42 Zakaz ten dotyczy też pewnego okresu po zakończeniu wykonywania funkcji. Okres ten jest trzyletni w wypadku komisarzy Republiki, inspektorów generalnych, inspektorów administracji i szefów terytoriów zamorskich, roczny – prefektów, podprefektów, sekretarzy generalnych prefektur, merów, półroczny – szefów okręgów administracyjnych terytoriów zamorskich, inspektorów regionalnych i departamentalnych określonych resortów, sędziów (apelacyjnych i administracyjnych), oficerów sił zbrojnych wykonujących funkcje dowódcze o zasięgu lokalnym, dyrektorów regionalnych i departamentalnych. Zob. M. Granat: *Od klasycznego przedstawicielstwa...*, s. 65.

43 Za zgodne z zasadą wolnych wyborów takie rozwiązanie uznał Europejski Trybunał Praw Człowieka w związku sprawą *Ahmed and Others v. the United Kingdom*.

44 Tłum. B. Zdaniuk – *Konstytucja Grecji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005. Konstytucja grecka wyklucza powrót do służby żołnierzy, którzy podali się do dymisji. Wprawdzie nie objęła ona wskazanymi ograniczeniami profesorów szkół wyższych, ale ustanowiła niepołączalność wypełniania obowiązków profesora w czasie kadencji z funkcją deputowanego.

kaz kandydowania w jakimkolwiek okręgu wyborczym, w którym osoby te pełniły swoje funkcje lub w okręgu, w którym rozciągały się ich kompetencje terytorialne w ciągu ostatnich 18 miesięcy czteroletniej kadencji Izby Deputowanych. W sytuacji takiej nie mogą się ubiegać o mandaty deputowanych m.in.: prezesi, wiceprezesi lub przewodniczący rad nadzorczych lub delegowani administratorzy lub wyposażeni w pełnomocnictwa doradcy osób prawnych prawa publicznego, wyżsi oficerowie sił zbrojnych i sił bezpieczeństwa, pobierający wynagrodzenie funkcjonariusze państwa, samorządów, ich przedsiębiorstw oraz wspomnianych wyżej osób prawnych, zajmujący stanowisko kierownicze jednostki szczebla departamentalnego lub inne równorzędne stanowiska określone ustawą, sekretarze generalni ministerstw albo samodzielnych lub regionalnych sekretariatów generalnych, jak też wszyscy ci, których ustawa za takich uważa. Całkowitym zakazem kandydowania są objęci funkcjonariusze cywilni i wojskowi, których prawo zobowiązuje do pozostania na służbie przez określony czas. Warto dodać, że podobna regulacja warunków korzystania z biernego prawa wyborczego i systemu kryteriów dyskwalifikacji, przyjęta w wersji pierwotnej konstytucji Grecji z 1975 r., została pozytywnie oceniona przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, który uznał dopuszczalność ograniczeń sformułowanych w art. 56 ust. 3, gdyż osoby w nim wymienione dzięki swej pozycji „znajdują się w lepszym położeniu z punktu widzenia wpływu na elektorat", zaś co się tyczy dyskwalifikacji przewidzianych w art. 56 ust. 1, to służą dwóm celom „istotnym dla właściwego funkcjonowania i podtrzymywania demokratycznych reżimów, a mianowicie zapewnienia, by kandydaci mający różne przekonania polityczne korzystali z równych środków wpływu (ponieważ osoby sprawujące urzędy publiczne mają okazję uzyskać nieuczciwą przewagę nad innymi kandydatami) oraz ochrony elektoratu przed presją takich urzędników, którzy, ze względu na swoją pozycję, są powołani do podejmowania – czasem ważnych – decyzji oraz korzystają z poważnego autorytetu w oczach zwykłych obywateli, co może wywierać wpływ na wybór kandydata"[45]. Takie stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest przekonujące i ma walor powszechny. Kwestią dyskusyjną jest jednak, czy – dążąc do stworzenia przesłanek wolnych i uczciwych wyborów – konieczne jest przyjmowanie aż tak szerokiego wykazu ograniczeń w zakresie możliwości korzystania z biernego prawa wyborczego, jak to uczyniła konstytucja Grecji.

W przeciwieństwie do scharakteryzowanych dotąd ograniczeń biernego prawa wyborczego, nie są dostosowane do standardów wolnych wyborów, jako dyskryminujące pewne grupy społeczne, stosowane jeszcze gdzieniegdzie wyłączenia z powodu braku wykształcenia (np. Turcja, Nigeria – wymóg ukończenia szkoły podstawowej, Chile – szkoły średniej), analfabetyzmu (np. Brazylia, Filipiny), nieumiejętności czytania i pisania w określonym języku (np. Botswana, Dominica,

45 *Gitonas and Others v. Greece.*

Saint Lucia – język angielski, a w Kenii dodatkowo suahili), zbankrutowania (np. Bangladesz, Francja, Gwatemala, Indie, Irlandia, Republika Południowej Afryki, Wielka Brytania, Zimbabwe), niskiego dochodu (np. Argentyna – roczny dochód nie niższy niż 2000 pesos), bycia osobą duchowną (np. Honduras, Meksyk), niepodporządkowania się nakazom określonej religii (np. Iran, Pakistan – islam). Tak samo należy ocenić uwarunkowanie prawa wybieralności od przynależności do partii (np. Brazylia, Nigeria)[46]. Co najmniej kontrowersyjny jest zakaz kandydowania nałożony na członka parlamentu, który wystąpił ze swojej frakcji parlamentarnej i nie zrzekł się mandatu niezwłocznie po wystąpieniu (Izrael).

2. Selekcja i zgłaszanie kandydatów

W wyborach parlamentarnych, tak jak i zresztą w innych wyborach, o tym, jaki krąg osób będzie rywalizował o mandaty, a więc skorzysta z biernego prawa wyborczego, ostatecznie przesądza proces zgłaszania i rejestracji kandydatów (względnie list kandydatów). Waga tego procesu jest więc siłą rzeczy nadzwyczaj wielka. Powinien on gwarantować taki dobór kandydatów, który by nie zawężał społeczeństwu możliwości wyrażania później w akcie głosowania swej woli politycznej – ograniczenie takie godziłoby bowiem w obowiązek zapewnienia przez państwo swobody wyrażania opinii ludności w wyborze ich ciała prawodawczego[47]. Osiągnięcie tego celu jest uzależnione od spełnienia szeregu warunków wynikających ze standardów wyborów demokratycznych, a w szczególności tych, które zawierają się w zasadzie wolnych wyborów.

Fundamentalnym zagadnieniem dotyczącym tej fazy kampanii wyborczej jest ustalenie, komu powinno przysługiwać uprawnienie do zgłaszania kandydatów (list). Przede wszystkim należy zgodzić się z poglądem, że ze wspomnianymi standardami rozmija się zmonopolizowanie wskazanego uprawnienia przez określony typ podmiotów[48]. Konstatacja ta przeważnie jest głoszona z myślą o roli partii politycznych w omawianym tu procesie. Wybory parlamentarne – o czym była mowa w rozdz. I w kontekście spełnianej przez nie funkcji legitymizującej i funkcji programowo–politycznej – mają charakter partyjny. Taka jest specyfika tego typu wyborów i trudno jest sobie wyobrazić inne oblicze procesu kreacji składów przedstawicielstw ogólnonarodowych, pamiętając przy tym, że u podstaw genezy partii leżały zapotrzebowania wiążące się z ewolucją parlamentaryzmu, a obecnie realizacja funkcji wyborczej stanowi zasadniczą rację ich bytu. Czy jednak to oznacza,

46 Bardzo negatywnie do takiego rozwiązania odnosi się Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka do art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (§ 17).

47 Tak m.in. art. 3 Protokołu Pierwszego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

48 Trafnie to podkreśla np. A. Żukowski, *Systemy...*,. 42. Zob. też Y. Choe: *op. cit.*, s. 152.

że to partiom powinno przypaść w udziale wyłączne prawo przedstawiania kandydatur w wyborach? Odpowiedź na to pytanie powinna być negatywna; inne postawienie sprawy kolidowałoby bowiem nie tylko ze standardami wyborów wolnych, ale również z ogólną koncepcją praw politycznych w demokratycznym systemie politycznym.

Za taką odpowiedzią przemawia głoszona w międzynarodowych dokumentach prawnych i politycznych zasada równego statusu prawnego obywateli, w tym naturalnie w zakresie ochrony i przestrzegania ich praw wolności politycznych oraz łączący się z nią zakaz dyskryminacji jakiejkolwiek grupy społecznej. Od państwa demokratycznego należy oczekiwać zagwarantowania wszystkim wyborcom powszechnego i równego udziału w procesie wysuwania i nominacji kandydatów[49]. Zauważyć też trzeba, że przyznanie tylko partiom prawa selekcjonowania i zgłaszania kandydatów równoznaczne jest z pozbawieniem możliwości ubiegania się o mandaty znacznej rzeszy obywateli, niepowiązanych z nimi ideologicznie, programowo, organizacyjnie, wspólnotą interesów czy w inny sposób. Naiwnością byłoby jednak sądzić, iż w praktyce przedstawicielskiej nadanie takiego prawa innym strukturom społecznego zorganizowania i samym obywatelom może prowadzić do jakiegoś bardziej zauważalnego uszczuplenia roli partii politycznych w procesie reprezentacji. Kandydaci wysunięci przez inne podmioty – jak wykazuje doświadczenie wyborcze zwłaszcza w państwach o dłuższych tradycjach demokratycznych – mają zwykle niewielkie szanse na sukces wyborczy, ale też przecież nie są w ogóle ich pozbawieni. Z prezentowanym stanowiskiem koreluje m.in. przyjęte przez państwa–sygnatariuszy Dokumentu Kopenhaskiego z 29 czerwca 1990 r. zobowiązanie do tego, by „szanować prawo obywateli do ubiegania się bez dyskryminacji o urząd polityczny bądź publiczny, indywidualnie bądź w charakterze przedstawicieli partii lub organizacji politycznych (art. 7.5)[50]. Uczestniczenie w zgłaszaniu kandydatów wielu kategorii podmiotów wskazane jest zarówno wtedy, gdy wybory odbywają się w okręgach jednomandatowych, jak i wielomandatowych. Przyznać wprawdzie trzeba, że w drugim przypadku realizacja tego wymogu napotykać może na pewne trudności, ale nie powinno to prowadzić do poprzestania na postulacie, by w wybo-

49 Zagwarantowanie każdemu wyborcy uczestnictwa w tym procesie uznawane bywa za element zasady powszechności prawa wyborczego, zaś możliwość brania w nim udziału w równym stopniu – zasady równości prawa wyborczego w znaczeniu formalnym. Zob. np. B.Banaszak: *Porównawcze...*, s. 349 i 354.

50 Nadzwyczaj mocno eksponuje możliwość zgłaszania kandydatów przez inne podmioty niż partie polityczne konwencja o standardach wyborów demokratycznych, wyborczych praw i wolności w państwach – uczestnikach Wspólnoty Niepodległych Państw: „Kandydaci mogą być zgłaszani przez wyborców odpowiedniego okręgu wyborczego i (lub) przez siebie samych. Kandydaci i (lub) listy kandydatów mogą być zgłaszane także przez partie polityczne (koalicje), inne zrzeszenia oraz podmioty prawa zgłaszania kandydatów i (lub) list kandydatów, wskazane w konstytucji, ustawach" (art. 10 ust. 3). W projekcie europejskiej konwencji o standardach wyborów, praw i wolności wyborczych zawarte jest natomiast takie oto postanowienie: „Każdy obywatel powinien mieć równe warunki dla zgłoszenia swojej kandydatury w wyborach, a także uczestniczenia w zgłaszaniu kandydatów" (art. 9 ust. 1.3). Zob. też *International Standards...*, s. 32.

rach proporcjonalnych partie umieszczały na swoich listach również osoby formalnie niebędące ich członkami[51].

Podkreślenia wymaga, iż przedstawione powyżej dyrektywy – dostosowane do wymogów wolnych wyborów – dość często nie są respektowane, i to nawet w państwach, co do których nie ma wątpliwości, że posiadają demokratyczne ustroje polityczne. Partie (ewentualnie jeszcze ich koalicje) są jedynymi podmiotami uprawnionymi do zgłaszania kandydatów m.in. w Argentynie, Czechach, Gwatemali, Izraelu, Meksyku, Niemczech (listy w krajach), Panamie, Portugalii[52], Republice Południowej Afryki, Rosji (listy), Słowacji, Szwecji, Urugwaju, na Łotwie. W zdecydowanej większości państw prawo wyborcze formalnie jednak nie akceptuje monopolu partyjnego w wyborach, umożliwiając zgłaszanie kandydatów również innym organizacjom, niekiedy ruchom politycznym lub społecznym, przede wszystkim zaś wyborcom, a bywa nawet – że osobom zainteresowanym kandydowaniem do parlamentu. W kilku państwach ustawy wyborcze w ogóle pomijają milczeniem udział partii politycznych w tej fazie postępowania wyborczego, przyznając prawo zgłaszania kandydatów tylko wyborcom (np. Wielka Brytania). Jak dowodnie wykazuje praktyka wyborcza, żadne z takich rozwiązań nie stanowi jednak skutecznej przeszkody w zdominowaniu przez partie procesu zgłaszania kandydatów czy też list, a nierzadko wręcz jego całkowitym zmonopolizowaniu. Zdarza się, że kandydaci niezależni nie są w ogóle zgłaszani[53], często zaś jeżeli są, to zwykle w niewielkiej liczbie, a przy tym sporadycznie kończą oni batalię wyborczą zdobyciem mandatów parlamentarnych.

Zgodzić się można ze stanowiskiem, że faktyczne zmonopolizowanie procesu desygnacji kandydatów przez partie polityczne, zawężające możliwości wyrażania przez obywateli preferencji politycznych i personalnych, jest bardzo ważnym mechanizmem deformacji preferencji ciała wyborczego[54]. Za nadzwyczaj naganną uznać trzeba – jako nadwątlającą zasadę wolnych wyborów – praktykę czynienia przez partie polityczne utrudnień obywatelom w ich udziale w procesie zgłaszania kandydatów oraz hamowanie przez partie dominujące uczestnictwa w tym procesie innych partii[55].

Niektóre regulacje prawne sprawiają, że pewne partie nie mogą uczestniczyć w zgłaszaniu kandydatów z powodu niespełnienia przewidzianych prawem wymo-

51 Zob. *Existing Commitments...*, s. 63.

52 Konstytucja Portugalii z 1976 r. wskazuje, iż „listy kandydatów mogą obejmować obywateli nienależących do danej partii" (art. 151 ust. 1).

53 Przykładem może być utrwalenie się po II wojnie światowej monopolistycznej pozycji partii w tym zakresie w państwach skandynawskich – zob. M. Grzybowski: *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998, s. 52.

54 Zdaniem E. Zwierzchowskiego, jest to nawet podstawowy mechanizm takiej deformacji – „inne mechanizmy deformacji odgrywają rolę wtórną" (*Wprowadzenie...*, s. 69).

55 Zwraca na to uwagę D.F. Thompson: *op. cit.*, s. 10.

gów. Naturalnym wymogiem – przyjmowanym niemal powszechnie – jest zarejestrowanie kandydatów. Oprócz tego stawiane bywają jednak inne jeszcze warunki. Powołajmy się na kilka przykładów. W RFN partie, które nie były reprezentowane od ostatnich wyborów w Bundestagu lub parlamencie danego kraju związkowego przynajmniej przez pięciu deputowanych, muszą nie później niż 90 dni przed wyborami zgłosić Związkowemu Kierownikowi Wyborczemu zamiar przystąpienia do wyborów oraz udowodnić Związkowej Komisji Wyborczej swoją podmiotowość partyjną, a przedstawione przez nie do rejestracji kandydatury powinny być poparte podpisami co najmniej 200 uprawnionych do głosowania w okręgu wyborczym obywateli, zaś listy krajowe – jedną tysięczną ogółu uprawnionych do głosowania w danym kraju (nie więcej jednak niż 2000). W Słowacji prawo zgłaszania list kandydatów przysługuje tylko partiom mającym przynajmniej 10 000 członków, chyba że były reprezentowane w Słowackiej Radzie Narodowej w kończącej się kadencji. Pozostałe partie, jeżeli chcą zgłosić listę, muszą wraz z nią przedłożyć petycję podpisaną przez 10 000 wyborców. Na Łotwie są dopuszczone do wysuwania list partie liczące więcej niż 200 członków. Zaprezentowane wybrane regulacje prawne, uprzywilejowujące najsilniejsze partie polityczne, nie odpowiadają standardom wolnych wyborów, ponieważ są niezgodne z zasadą równości szans uczestników rywalizacji wyborczej, której wyrazem musi być równe traktowanie wszystkich kandydatów i partii przez prawo, bez jakiejkolwiek dyskryminacji części z nich[56], a także z zasadą równych prawnych warunków uczestniczenia wszystkich obywateli w wysuwaniu kandydatów.

W moim przekonaniu niesłuszne jest odnoszenie do tego stadium postępowania wyborczego zasady tzw. równości proporcjonalnej, zakładającej uzależnienie sposobu traktowania partii politycznych od ich wcześniejszych wyników wyborczych, dotychczasowego poparcia społecznego[57]. W tym wypadku powinna być brana pod uwagę tzw. równość zupełna, która takich zależności nie uwzględnia. W świetle standardów wolnych wyborów pewną krytykę musi wywoływać np. system zgłaszania kandydatów w wielu stanach USA, w których z mocy prawa zapewniony udział w tym procesie mają partie legitymizujące się określonym poparciem w poprzednich wyborach. W 27 stanach wprowadzony jest warunek uzyskania w tych wyborach co najmniej 5% głosów, a 11 stanach – 10%. Pozostałe partie zmuszone są do zgłaszania kandydatów w drodze petycji przez określoną liczbę wyborców, co nie jest zadaniem łatwym do zrealizowania[58]. Zastrzeżenia z tego punktu widzenia wywoływały również postanowienia ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 28 maja

56 Dokument Kopenhaski stanowi, iż państwa „będą szanować prawo jednostek i grup do tworzenia, w warunkach pełnej wolności, ich własnych partii bądź innych organizacji politycznych i zabezpieczą takim partiom lub organizacjom politycznym niezbdne gwarancje prawne, by były zdolne rywalizować ze sobą wzajemnie na podstawie równego traktowania wobec prawa i przez władze" (art. 7.5).

57 Zob. I.2.3.b kodeksu dobrej praktyki wyborczej i jego uzasadnienia.

58 Zob. R.S. Katz: *op. cit.*, s. 260.

1993 r. preferujące ugrupowania dotąd najsilniejsze, w szczególności te, które miały dotąd wiodącą pozycję w Sejmie. Ordynacja ta zwolniła od wymogu poparcia list okręgowych podpisami wyborców ugrupowania (ich komitety wyborcze), które bezpośrednio po poprzednich wyborach zgłosiły Prezydium Sejmu istnienie klubu liczącego co najmniej 15 posłów, nadając im jednocześnie przywilej zgłoszenia również listy ogólnopolskiej, bez potrzeby spełnienia warunku zarejestrowania list okręgowych przynajmniej w połowie okręgów, odnoszącego się do pozostałych komitetów wyborczych. Dodać też należy, że ugrupowania te otrzymały ponadto prawo do pierwszych numerów list kandydatów, jeśli zarejestrowały listy we wszystkich okręgach wyborczych[59].

Osobnym zagadnieniem jest przyznanie każdemu obywatelowi posiadającemu bierne prawo wyborcze uprawnienia do zgłoszenia własnej kandydatury[60]. Jak się wydaje, takie uprawnienie nie może być traktowane jako standard wyborów demokratycznych. Akceptacja takiego rozwiązania prowadzić mogłaby do znacznego powiększenia liczby osób ubiegających się o mandaty, w tym – co łatwo jest przewidzieć – o kandydatów „niepoważnych", uprzednio społecznie niezweryfikowanych, niemających predyspozycji do pełnienia funkcji reprezentantów narodu w przedstawicielstwie ogólnokrajowym, a w konsekwencji tego – obniżenia rangi wyborów parlamentarnych. Nadmieńmy, że jest ono aktualnie znane prawu wyborczemu znikomej liczby państw (np. Estonia, Francja, Irlandia, Norwegia).

W celu odwodzenia od zgłaszania kandydatur „niepoważnych", niemających szans na otrzymanie w wyborach znaczącej liczby głosów, w sporej liczbie państw wprowadzony jest wymóg legitymizowania się kandydatów (list kandydatów) określonym – niezbędnym przy dokonywaniu rejestracji – poparciem wyborców, jak też obowiązek dołączenia do wniosku o rejestrację depozytu wyborczego (kaucji wyborczej). Pierwszy z wymienionych wymogów wzbudzać może pewne obawy. Jako główne wady takiego rozwiązania wymieniane są: brak jego koherencji z zasadą dokonywania preferencji wyborczych w sposób tajny, częste oddawanie głosów w wyborach przez wyborców na inne osoby niż te, które wspierali wcześniej podpisując się pod ich kandydaturami, nadmierne komplikowanie postępowania wyborczego w omawianej fazie – w sytuacji, gdy wymagane jest zebranie znacznej liczby podpisów. A ponadto: jeżeli wiarygodność podpisów sprawdzana jest wyrywkowo lub w ogóle nie przeprowadza się takiego postępowania, może to zachęcać – jak dowodzi choćby przykład Polski – do dokonywania fałszerstw na listach popierających kandydatów. Pomimo tych uwag krytycznych, w świetle uznawanych standardów

59 Zgadzam się z Z. Jaroszem, że przywileje te przekroczyły granicę, „za którą mamy do czynienia z naruszeniem równości praw politycznych i praw wyborczych, w tym zasady równości, na jakiej działać mają partie polityczne [...], a także wolności i proporcjonalności wyborów". Z. Jarosz: *Nowa ordynacja...*, s. 13.

60 O takim sposobie zgłaszania kandydatów mówi konwencja WNP o standardach wyborów demokratycznych, wyborczych praw i wolności (art. 3 ust. 4 i art.10 ust. 3).

wyborów demokratycznych rozwiązanie takie jest dopuszczalne pod warunkiem, że „służy celowi zabezpieczenia procesu politycznego jako procesu publicznego"[61]. Rzecz jedynie w tym, aby wymóg, o którym tu mowa, był jednakowy wobec wszystkich kandydatów lub list i nie był ustanawiany na zbyt wysokim poziomie, tworząc trudną do przebycia barierę dla ich zgłaszania[62]. Postulat ten uwzględnia kodeks dobrej praktyki wyborczej, ustalając, że liczba wymaganych podpisów nie powinna przewyższać 1% ogółu wyborców w danym okręgu wyborczym (I.1.3)[63]. Spełnienie tego wymogu powinno też podlegać skrupulatnej kontroli przez organy rejestrujące kandydatów bądź listy kandydatów.

Analiza porównawcza wykazuje, że stawiane wymagania na ogół odpowiadają temu postulatowi. Przeważnie formułowane są poprzez stwierdzenie minimalnej liczby podpisów wyborców wspierających poszczególnych kandydatów lub listy, niekiedy różnicujące ją w zależności od wielkości okręgu wyborczego pod względem liczby wyborców (mieszkańców). W wybranych państwach liczby te w wyborach do parlamentów jednoizbowych i izb pierwszych parlamentów dwuizbowych są następujące: Albania – 300, Algieria – 400, Australia – 6 kwalifikowanych wyborców, Austria – 200–500 (lub 3 członków Rady Narodowej), Bangladesz – 2 kwalifikowanych wyborców, Belgia – 200–500 (lub 3 deputowanych upływającej kadencji), Bułgaria – 1100–2000, Chorwacja – 500, Dania – od 150 do 200, Finlandia – 100, Grecja – 12, Indie – 10 wnioskodawców i 10 popierających nominację, Holandia – 30 (listy), Kanada – 100 (w rzadko zaludnionych okręgach 50), Kenia – 7–18, Korea Południowa – 300–500, Litwa – 1000 (w okręgach jednomandatowych), Malta – 4, Mauritius – 6, Mołdawia – 1000, Mongolia – 801, Nepal – 2, Nowa Zelandia – 2, Seszele – 50, Słowenia – 100 (listy), Szwajcaria – 100 wyborców popierających listę w kantonach posiadających od 2 do 10 miejsc w Radzie Narodowej, 200 w kantonach, w których wybiera się od 11 do 20 deputowanych, 400 w kantonach mających ponad 20 reprezentantów, Węgry – 750 (w okręgach jednomandatowych), Wielka Brytania – 10, Zambia – 9, Zimbabwe – 10. O wiele rzadziej tego typu wymagania są określane procentowo; tak jest m.in. w Rumunii – 0,5%, jak i w Rosji – przynajmniej 1% (w okręgach jednomandatowych, przy rejestracji federalnych list kandydatów żąda się co najmniej 200 000 podpisów).

Na tle przedstawionych uregulowań, zwłaszcza tych, które formułują wymagania, o których tu mowa, nie najlepiej prezentuje się unormowanie omawianej kwestii w polskim prawie wyborczym, charakteryzujące się wysokim stopniem obostrzeń. W Polsce obecnie kandydatów na posłów i senatorów mogą zgłaszać partie polityczne i wyborcy. Listy okręgowe do Sejmu powinny być poparte podpisami co

61 Tak Europejska Komisja Praw Człowieka w sprawie *X, Y and Z v. Federal Republic of Germany*.
62 Zob. art. 17 Komentarza Ogólnego Komitetu Praw Człowieka ONZ do art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.
63 Projekt konwencji o standardach wyborczych, praw i wolności wyborczych zakłada pułap 2% (art. 10 ust. 5).

najmniej 5000 wyborców stale zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. Komitet wyborczy, który zarejestrował swoje listy w co najmniej w połowie okręgów wyborczych, zwolniony jest obowiązku udokumentowania dalszych list podpisami wyborców. Kandydaci na senatorów muszą natomiast mieć poparcie co najmniej 3000 wyborców. Z korzyścią dla realizacji tej zasady byłoby pewne obniżenie przedstawionych wymagań dotyczących stopnia poparcia społecznego dla kandydatów, a ponadto bardziej rygorystyczna weryfikacja składanych podpisów[64].

Generalnie rzecz ujmując, nie stoi w sprzeczności ze standardami wyborów demokratycznych również obowiązek wpłaty określonej kaucji wyborczej. Tak jak w przypadku wymogu zebrania określonej liczby podpisów popierających, w pełni uzasadnione jest ustalanie jej na rozsądnym, niewygórowanym poziomie. Jak stwierdzono w konkluzji jednego z wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: musi być ustalona „delikatna równowaga między sprzecznymi interesami: z jednej strony, odstraszaniem niepoważnych kandydatów (*frivolous candidates*) bez względu na ich pozycję społeczną, a z drugiej, dopuszczaniem do rejestracji poważnych kandydatów (*serious candidates*), włączając tych, którzy znajdują się w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej"[65]. Podobnie należy odnieść się do wyniku wyborczego, od którego uzależniony jest zwrot kaucji. Nie do przyjęcia jest uwarunkowanie zwrotu kaucji zdobyciem mandatu, a tym bardziej akceptacja reguły, zgodnie z którą zawsze ona przepada, bez względu na skalę poparcia w wyborach[66]. Dyrektywy te nie zawsze są spełniane.

Kwota depozytu wyborczego wynosi np. w Austrii – ok. 430 dolarów USA (wnoszą partie), Australii – 350 dolarów australijskich, Bangladesz – 10 000 taka, Burkina Faso – 50000 franków CFA (lista), Czechach – 15 000 koron (listy), Egipcie – 200 funtów egipskich, Francji – 1000 franków, Grecji – 146.74 euro, Holandii – 11,250 euro dla każdej listy, Indiach – 10000 rupii, Kamerunie – 150 000 franków CFA za kandydata, Kanadzie – 1000 dolarów kanadyjskich, Korei Południowej – 15 milionów won (czyli aktualnie aż ok. 15 000 dolarów amerykańskich), Nowej Zelandii – 300 dolarów, Nigerii – 20 000 naira za kandydata, RPA – 25 000 randów, Turcji – ekwiwalent 30 000 dolarów amerykańskich, Wielkiej Brytanii – 500 funtów. W Armenii jest to kwota opowiadająca stukrotnej płacy minimalnej, a na Litwie średniej miesięcznej płacy.

Zwrot kaucji w Australii następuje, jeżeli kandydaci uzyskają co najmniej 4% pierwszych preferencyjnych głosów, w Armenii, Botswanie, Francji (w jednej lub dwóch turach głosowania), Nowej Zelandii, Wielkiej Brytanii – 5% ogółu głosów w okręgu wyborczym, w Burkina Faso – 10%, w Indiach – więcej niż 1/6, a w Ho-

64 Tak też np. A. Żukowski, który postuluje zmniejszenie liczby niezbędnych podpisów popierających na posłów i senatorów do 1000 lub 500 (*Formuła...*, s. 31).
65 *Sukhovetskyy v. Ukraine*, 28 March 2006, No. Application 13716/02.
66 Zob. np. *International Standards...*, s. 33.

landii, jeżeli na listę głosowało tylu wyborców, ile wynosi 75% kwoty wyborczej. W Korei Południowej cały depozyt jest zwracany, jeżeli kandydat otrzyma w okręgu wyborczym przynajmniej 15% głosów, połowa zaś, gdy głosów tych będzie powyżej 10% i mniej niż 15%; warunkiem jego zwrotu w wyborach proporcjonalnych jest zdobycie przez partię, na liście której znajdował się kandydat, przynajmniej jednego miejsca w parlamencie. Otrzymanie mandatu jest warunkiem zwrotu kaucji np. na Litwie. Depozyt wyborczy nie jest ogóle oddawany m.in. w Grecji i Turcji, co jest szczególnie dotkliwe w drugim z tych państw, w którym przecież ustalona jest bardzo wysoka jego kwota.

W niektórych państwach wymogi dotyczące zgłaszania kandydatów i depozytów wyborczych w wyborach do izb drugich są wyższe aniżeli w wyborach do izb pierwszych. W Australii wymagane jest wsparcie kandydatur podpisami co najmniej 50 kwalifikowanych wyborców, zaś kaucja wynosi 700 dolarów australijskich i podlega zwrotowi wówczas, gdy kandydat otrzyma 4% pierwszych głosów preferencyjnych. We Włoszech żąda się natomiast w wyborach do Senatu od kandydatów niezależnych poparcia od 1000 do 1500 wyborców, a od kandydatów stowarzyszonych z ugrupowaniem wystawiającym przynajmniej dwóch kandydatów w innych okręgach wyborczych w tym samym regionie – od 1000 do 3500 wyborców. W Rumunii zgłoszenie kandydata niezależnego jest możliwe, jeżeli wniosek podpisze co najmniej 5% ogólnej liczby wyborców z danego okręgu wyborczego. W Czechach kandydat na senatora musi mieć 1000 podpisów, a kaucja wyborcza jest zwracana w razie uzyskania przezeń 6% ważnie oddanych głosów.

3. Wewnątrzpartyjne mechanizmy wyłaniania kandydatów

Kluczowa, często monopolistyczna, pozycja partii politycznych w procesie zgłaszania kandydatów w wyborach parlamentarnych sprawia, że sprawa doboru kandydatów rozstrzygana jest przede wszystkim lub wyłącznie w ramach procedur wewnątrzpartyjnych. Zasadne toteż jest rozróżnianie – tak jak to czyni się głównie w nauce amerykańskiej – pojęć, odnoszących się do dwóch różnych, choć powiązanych ze sobą, procesów: „zgłaszanie kandydatów" i „selekcja kandydatów". Za A. Ranney'em można powiedzieć, iż zgłaszanie *(nomination)* „jest przeważnie prawnym procesem, w którym władze wyborcze poświadczają, że dana osoba ma kwalifikacje do kandydowania na wybieralny urząd publiczny i umieszczają jej nazwisko na karcie do głosowania". Przez selekcję kandydatów należy natomiast rozumieć – posłużmy się definicją tego samego autora – „przeważnie pozaprawny proces, w którym partia polityczna decyduje, które z osób mających prawną zdolność do piastowania wybieralnego urzędu publicznego będą do niego desygnowane i po-

dane do wiadomości jako przez nią rekomendowani i popierani kandydaci"[67]. Przebieg tego procesu, charakteryzującego się zazwyczaj ostrzejszymi sporami i walką aniżeli w odniesieniu do programu wyborczego[68], jest niezwykle ważny nie tylko ze względu na jego doniosłe skutki w zakresie praktyki przedstawicielskiej. Z pola widzenia nie mogą umknąć jego bardziej dalekosiężne następstwa. Od tego, jaki ma on charakter, zależy ogólna ocena reżimu politycznego w danym państwie. Nie jest przesadzony pogląd, że trudno uznać określony reżim polityczny za demokratyczny, jeżeli stosowane w nim wewnątrzpartyjne mechanizmy selekcji kandydatów na deputowanych pozbawione są obywatelskiej partycypacji i obywatelskiego wpływu[69]. Procedury niedemokratyczne, nieuwzględniające tych czynników, kłaść się też muszą głębokim cieniem na realizacji zasady wolnych wyborów.

W przytoczonej wyżej definicji procesu selekcji kandydatów jest mowa o tym, że ma on przeważnie charakter pozaprawny, a więc nie jest regulowany normami prawnymi. Zwykle normy prawne wpływają na jego przebieg co najwyżej pośrednio i w sposób bardzo ograniczony, przede wszystkim poprzez określenie wielkości okręgów wyborczych oraz systemu głosowania i repartycji mandatów[70]. W kilku jednak państwach proces ten jest wytyczany bezpośrednio regulacjami prawnymi.

W Niemczech kandydat w okręgu jednomandatowym – zgodnie ustawą wyborczą – wyłaniany jest na zebraniu ogółu członków w okręgu wyborczym lub na zgromadzeniu ich przedstawicieli. Reguła ta dotyczy *mutatis mutandis* mechanizmu formowania list kandydatów w landach. Decentralizację selekcji kandydatów wprowadziła również norweska ustawa wyborcza z 1985 r., która ustaliła, że selekcja ta powinna być dokonywana na partyjnych konwencjach wyborczych odbywających się w poszczególnych okręgach wyborczych oraz zakazała przywódcom partii ingerowania w ten proces i sprzeciwiania się podjętym w jego następstwie decyzjom. Ustanowione przez nią zasady postępowania nie były jednakże obligatoryjne, bowiem partie swobodnie mogły ustalać własne procedury. Jeżeli jednak dostosowywały je do reguł prawnych, mogły liczyć na pokrycie kosztów związanych z organizacją konwencji[71]. Najważniejsze aspekty aktywności partii w dokonywaniu selekcji

67 A. Ranney: *Candidate Selection*, [w:] *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, red. D. Butler, H.R. Penniman, A.Ranney, Washington–London 1981, s. 75.

68 Por. M. Gallagher: *Introduction*, [w:] *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, red. M. Gallagher, M. Marsh, London 1988, s. 3.

69 Tak L. Bille: *Democrating a Democratic Procedure: Myth or Reality? Candidate Selection in Western European Parties, 1960–1990*, "Party Politics" 2001, Vol. 7, No. 3, s. 364.

70 Wskazywał na takie pośrednie oddziaływanie regulacji prawnych już dawno temu M. Duverger: *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, London 1954, s. 356 i n.

71 W praktyce wyborczej często zasady ustawowe nie były przestrzegane. W szczególności zaznaczyła się niska frekwencja na konwencjach; jak się szacuje, mniej niż 10% członków partii można było uznać za aktywnych na tym polu. L. Svasand: *Change and Adoption in Norwegian Party Organizations*, [w:] *How Parties Organise: Change and Adoption in Party Organizations in Western Democracies*, red. R.S. Katz, P. Mair, London 1994, s. 317. Zob. też K. Heidar, J. Saglie: *Predestined Parties? Organizational Change in Norwegian Political Parties*, Paper presented to the workshop "The Causes and Consequences of Organizational Innovation in European Political Parties" at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Grenoble, 6–11 April 2001, s. 16–17.

kandydatów do Kongresu Stanów Zjednoczonych Ameryki również są określone prawem, w tym wypadku – prawem poszczególnych stanów. Selekcja kandydatów dokonywana jest głównie w drodze prawyborów: zamkniętych (biorą w nich udział obywatele, którzy zadeklarowali uprzednio przynależność partyjną) lub – rzadziej – otwartych (głosować mogą wszyscy wyborcy na kandydatów jednej preferowanej przez nich partii)[72]. W niektórych stanach zdecydowano się na system mieszany, w którym odbywają się prawybory, a oprócz tego konwencje partyjne, z tym że przyjmowany jest jeden z dwóch możliwych wariantów: pierwsze są prawybory, a później odbywa się konwencja albo kolejność jest odwrotna[73]. Nadmieńmy, że obligatoryjność przeprowadzania prawyborów w partiach wprowadziły też fińskie ustawy: wyborcza z 1969 r. oraz o partiach politycznych z 1978 r. Jako zasadę przyjęto obowiązkowe głosowanie członków partii w sprawie zgłoszenia kandydatów w wyborach parlamentarnych. W praktyce jednak głosowanie takie często było niepotrzebne, gdyż we wstępnej fazie selekcji wysuwano taką liczbę „kandydatów na kandydatów", że nie przekraczała ona dopuszczalnej maksymalnej liczby osób, które partia miała prawo zarejestrować w okręgu wyborczym, co zwalniało z przestrzegania wspomnianego obowiązku. Mimo to, partie decydowały się na przeprowadzenie głosowania, chcąc je wykorzystać dla wzmocnienia popularnych kandydatów[74]. Wspólną cechą wskazanych regulacji jest opowiedzenie się za decentralizacją podejmowanych w partiach decyzji o wystawieniu kandydatów w wyborach i włączenie do tego procesu szeregowych członków partii.

W literaturze podejmowane były dość liczne próby klasyfikacji metod wewnątrzpartyjnych typów selekcji kandydatów. Klasyfikacje te mogą być dokonywane – jak wskazuje R.Y. Hazan – w czterech płaszczyznach: 1) kręgu osób uprawnionych do kandydowania, 2) rodzajów podmiotów selekcjonujących (*selectorate*), 3) stopnia decentralizacji, 4) w płaszczyźnie „głosowanie *versus* mianowanie". W przypadku pierwszej z wymienionych płaszczyzn sytuacje skrajne zachodzą wówczas, gdy – z jednej strony – każdy wyborca może być kandydatem partyjnym, a z drugiej strony – są wprowadzone daleko idące ograniczenia. Podstawą wyodrębnienia drugiego typu klasyfikacji jest ustalenie, czy kandydatów selekcjonuje jedna osoba, nieliczna grupa lub wiele osób. Metody scentralizowane cechuje podejmo-

72 Otwarte prawybory organizowane są – od ponad trzydziestu lat – także przez niektóre partie w Islandii. Zob. S. Kristjánsson: *Electoral Politics and Governance: Transformation of The Party System in Iceland, 1970–1996*, [w:] *Comparing Party System Change*, red. P. Pennings i J.E. Lane, London 1998.

73 Jak podają K.Q. Hill i K.R. Mladenka, na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w 38 stanach były przeprowadzane tylko prawybory, a w 12 stosowano formułę mieszaną (*Democratic Governance in American States and Cities*, Pacific Grove 1992, s. 82). Szerzej o genezie, ewolucji i praktyce stosowania tych procedur zob. S. Gebert: *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1981, s.139–145; T.Langer: *op. cit.*, s. 90–95; B. Łomiński, K. Zwierzchowski: *Stany Zjednoczone Ameryki*, [w:] *Partie i systemy partyjne państw wysoko rozwiniętych*, red. J. Iwanek, Katowice 1994, s. 47 i n.

74 J. Sundberg: *op. cit.*, s. 79. Zob. też A. Krouwel: *The Selection of Parliamentary Candidates in Western Europe. The Paradox of Democracy*, Paper for the ECPR workshop "The Consequences of Candidate Selection", ECPR Mannheim 1999, s. 4.

wanie decyzji w sprawie wysunięcia kandydatów przez naczelne władze partyjne, zaś zdecentralizowane – na szczeblu lokalnym, np. przez lokalnego lidera partii, lokalne jej agendy, wszystkich członków partii lub wyborców w danym okręgu wyborczym. Ostatni typ klasyfikacji opiera się na dychotomicznym podziale procedur selekcjonowania kandydatów na takie, w ramach których odbywa się głosowanie, i takie, w których ono nie występuje[75].

Z punktu widzenia oceny realizacji zasady wolnych wyborów, najbardziej przydatne są typologie opierające się na kryterium stopnia decentralizacji lub demokratyzacji tego procesu, mierzonej zakresem społecznego wpływu na ostateczny dobór kandydatów. Zaprezentujmy kilka z nich.

K. Lundell wymienia pięć rodzajów metod przeprowadzania selekcji: 1) na lokalnych zgromadzeniach partyjnych, przez komitety lokalne lub w prawyborach otwartych dla wszystkich członków partii; 2) w okręgu wyborczym przez komisję selekcyjną, partyjny organ wykonawczy w okręgu lub konwencję (kongres, konferencję) delegatów; 3) tak jak w punkcie 1 i 2, ale z jednoczesnym wpływem regionalnych lub centralnych instancji partyjnych, wyrażającym się w dopisywaniu kandydatów do list lub stosowaniu prawa weta; 4) przez przywódcę partii politycznej, jej centralny organ wykonawczy lub działającą na szczeblu ogólnopaństwowym komisję selekcyjną, z tym jednak, że lokalne, istniejące w okręgach wyborczych lub regionalne organy partii nie są pozbawione wpływu na proces selekcji kandydatów, gdyż mogą (ewentualnie jeszcze członkowie partii) proponować kandydatury; 5) przez lidera partii, centralny organ wykonawczy partii, komisję selekcyjną usytuowaną na szczeblu centralnym lub w drodze prawyborów odbywających się również na tym szczeblu[76]. Interesujące jest przytoczone przez K. Lundella zestawienie statystyczne obrazujące stosowanie wymienionych rodzajów procedur w najsilniejszych partiach 16 państw Europy Zachodniej oraz 5 państw pozaeuropejskich (Australia, Izrael, Japonia, Kanada, Nowa Zelandia): 10 partii obrało pierwszy rodzaj, 19 – drugi, 36 – trzeci, 22 – czwarty, 7 – piąty[77].

M. Gallagher wskazuje na następujące sposoby selekcjonowania kandydatów: w prawyborach otwartych (czyli dostępnych dla wszystkich posiadających bierne prawo wyborcze), przez delegatów do lokalnych konwencji partyjnych, komitet w okręgu wyborczym, organizację regionalną, organ centralny, nieliczne grono liderów frakcji, przywódcę partii[78]. A. Krouwel, przyjmując za podstawę analizy status i krąg osób uczestniczących w wewnątrzpartyjnych procedurach selekcji kandyda-

75 R.Y. Hazan: *Candidate Selection*, [w:] *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, red. L. Le Duc, R.G. Niemi, P. Norris, London–Thousand Oaks – New Delhi 2002, s. 110–115.

76 K. Lundell: *Determinants of Candidate Selection. The Degree of Centralization in Comparative Perspective*, "Party Politics" 2004, Vol. 10, No. 1, s. 31.

77 Tamże, s. 36.

78 M. Gallagher: *op. cit.*, s. 4.

tów w Europie Zachodniej, czyli stopień „otwartości" tych procedur na wyrażanie woli przez członków partii, stwierdził, iż decyzje podejmowane są: w głosowaniu, w których mogą uczestniczyć członkowie partii, przez pewne grupy lokalnych członków partii (lokalne kongresy, zebrania, specjalne komitety wyborcze), konwencję lub kongres partii na szczeblu centralnym, członków parlamentu pochodzących z danej partii, grupy interesów (np. związki zawodowe) lub inne grupy działające na zewnątrz partii, centralny aparat partyjny, przywódcę partii[79].

Zaprezentowane typologie są rozbudowane, ale bywają też skromniejsze, wyodrębniające mniej rodzajów procesu selekcji kandydatów, że wspomnijmy tu choćby klasyfikację przeprowadzoną przez M. Sobolewskiego, który wymienił cztery typy tego procesu: żywiołowy (który nie jest uregulowany normami wewnątrzpartyjnymi), nominowanie przez organy lokalne, nominowanie przez organy centralne, wybór przez członków partii[80].

Od dawno zastanawiano się nad tym, jakie czynniki determinują stosowanie różnorodnych metod partyjnej selekcji kandydatów, a w szczególności co sprawia, że w poszczególnych partiach – a nawet państwach – ich stopień demokratyzmu jest niejednakowy albo też selekcja ta całkowicie jest pozbawiona cech postępowania demokratycznego. Równolegle jest stawiane pytanie o przyczyny procesów decentralizujących bądź prowadzących do centralizacji omawianych w tym miejscu mechanizmów. W najszerszym planie uwarunkowań takiej sytuacji dopatruje się w tradycjach historycznych, kulturze politycznej czy specyfice ustroju politycznego (systemu politycznego) konkretnych państw. Bardzo mocno jest eksponowana zależność omawianych tu procedur od przyjmowanych systemów wyborczych: efektem większościowych systemów wyborczych stosowanych w okręgach jednomandatowych – jak to często twierdzi się – jest demokratyzacja i decentralizacja procesu selekcji kandydatów, podczas gdy systemy proporcjonalne, praktykowane w okręgach wielomandatowych, wywołują skutek odwrotny[81].

W świetle najnowszych badań relacje te jednak nie są już tak jednoznaczne i powszechne, tak samo zresztą jak – bardzo mocno i często wcześniej podkreślany[82] – związek pomiędzy federalną strukturą państwa a większą w nim decentralizacją selekcji kandydatów aniżeli w państwach unitarnych[83]. Badania te wykazują, iż stopień demokratyzacji i decentralizacji tej selekcji najmocniej jest skorelowany

79 A. Krouwel: *op. cit.*, s. 3.
80 M. Sobolewski: *Partie...*, s. 312 i n.
81 Zob. np. M. Czudnowski: *Political Recruitment*, [w:] *Handbook of Political Science*. Volume 2. *Micropolitical Theory*, red. F.R. Greenstein i N. Polsby, Reading 1975, s. 221; L.Epstein: *Political Parties in Western Democracies*, New Brunswick 1980, s. 225–226; D.R. Matthews: *Legislative Recruitment and Legislative Careers*, [w:] *Handbook of Legislative Research*, red. G. Loewenberg, S.C. Patterson i M. Jewell, Cambridge 1985, s. 35–37.
82 Zob. np. L. Epstein: *op. cit.*, s. 31–34; R. Harmel: *Environment and Party Decentralisation: A Cross-National Analysis*, "Comparative Political Studies" 1981, Vol. 14, No. 1, s. 86.
83 Zob. np. K. Lundell: *op. cit.*, s. 38, 40–41.

z regionem geograficznym, np. w Europie najwyższy jest w państwach nordyckich, średni w Europie Centralnej, a najniższy w państwach położonych na południu naszego kontynentu[84]. Stwierdzają też istnienie innych zależności, choć nie tak już wyraźnych, m.in. wspomniany stopień – uśredniając – jest wyższy w mniejszych partiach, nowo powstałych, niski w partiach skrajnie prawicowych i komunistycznych, ma też tendencję zniżkową wraz ze zmniejszaniem się liczby partii mających utrwaloną mocną pozycję w systemie politycznym państwa.

Konkludując: dostosowanie procesu selekcjonowania kandydatów do wymogów wolnych wyborów jest tym większe, im wyższy jest poziom demokratyzmu i decentralizacji, a już całkowicie rozmija się z nimi decydowanie przez wąskie elity partyjne o tym, na kogo będą mogli głosować obywatele w wyborach parlamentarnych. A że sytuacja nie przedstawia się w tym względzie najlepiej, świadczy choćby zaprezentowane wyżej – za K. Lundellem – zestawienie statystyczne stosowanych procedur. Rzeczywisty obraz pogarsza to, że nawet gdy do ustalania kandydatów formalnie dopuszczone są szersze masy członkowskie, to i wówczas proces ten w dużej mierze wymyka się spod kontroli społecznej na rzecz partyjnych grup przywódczych czy wręcz podlega nadzorowi lidera partii[85]. Mając na uwadze dodatkowo niewielką, najczęściej sięgającą najczęściej kilku procent ogółu wyborców liczebność członków partii[86], wyprowadzić należy wniosek, iż o kandydaturach decyduje przeważnie znikomy odłam społeczeństwa. Pozytywnie musi być w tym kontekście oceniona, uwidaczniająca się w ostatnich latach, pewna tendencja do demokratyzowania wewnątrzpartyjnych metod selekcjonowania kandydatów, co jest spowodowane m.in. dążeniem partii do zachęcenia do wstępowania w ich szeregi, wzrostem poziomu świadomości i wykształcenia dotychczasowych członków niegodzących się na „ślepe posłuszeństwo" wobec elit partyjnych, przykładaniem przez partie mniejszej wagi do ideologii, jak też ich pragnieniem polepszenia wizerunku w społeczeństwie[87].

84 Tamże, s. 38.
85 Podkreśla to mocno K. von Beyme: *Political Parties in Western Democracies*, Aldershot 1985, s. 239.
86 Średnia dla dwudziestu europejskich państw demokratycznych, objętych badaniami w końcu lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku i w 2000 r., wyniosła 4,99%. Po wyłączeniu Austrii, gdzie wskaźnik ten był zdecydowanie najwyższy (17,66%), średnia ta obniżyła się do 4,4%. W innych państwach członkowie partii politycznych stanowili następującą część wszystkich wyborców: Finlandia – 9,65%, Norwegia – 7,31%, Grecja – 6,77%, Belgia – 6,55%, Szwajcaria – 6,38%, Szwecja – 5,54%, Dania – 5,14%; Słowacja – 4,11%, Włochy – 4,05%, Portugalia – 3,99%, Czechy – 3,94%, Hiszpania – 3,42%, Irlandia – 3,14%, Niemcy – 2,93%, Holandia – 2,51%, Węgry – 2,15%, Wielka Brytania – 1,92%, Francja – 1,57%. Na samym końcu klasyfikacji plasowała się – co daje wiele do myślenia – Polska, z bardzo niskim wskaźnikiem – 1,15% (2000 r.). Co jest przy tym wielce znamienne, liczba członków partii w ogromnej większości państw demokratycznych stale wyraźnie maleje. Jak szacowano, na początku lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku stanowili oni średnio prawie 15% ogółu wyborców, a w końcu lat osiemdziesiątych ok. 10,5%. Zob. P. Mair, I. van Biezen: *Party Membership in Twenty European Democracies, 1980–2000*, "Party Politics" 2001, Vol. 7, No. 1, s. 8 i n.
87 Zob. szerzej R.Y. Hazan: *op. cit.*, s. 117–119.

Rozdział VII

WOLNOŚĆ RYWALIZACJI WYBORCZEJ

1. Pojęcie kampanii wyborczej

Nieodzowną przesłanką realizacji zasady wolnych wyborów jest istnienie systemu gwarancji – tak politycznych, jak i prawnych – prowadzenia swobodnej, nieskrępowanej rywalizacji o mandaty parlamentarne. Nauki polityczne posługują się na określenie specyfiki tej rywalizacji ekonomicznym pojęciem rynku wyborczego, co jest uzasadniane możliwością wykorzystywania modeli rynkowych do badań reguł konkurencji wyborczej, jak również uwarunkowań i konsekwencji zachowań wyborczych[1]. Jak głosi jedna z proponowanych definicji, rynek ten jest „miejscem, w którym podmioty rywalizacji negocjują i dokonują prezentacji kandydatów politycznych, programów wyborczych, idei, tj. ofert politycznych wyborcom w kontekście prowadzenia kampanii wyborczej, za pomocą określonych technik marketingu wyborczego"[2]. Rynek wyborczy można też pojmować jako „proces interakcji pomiędzy kandydatami i partiami politycznymi jako oferentami dóbr niematerialnych a wyborcami jako konsumentami tych dóbr", w którym „panuje zjawisko konkurencji polegające na swobodzie przedstawiania i propagowania ofert konkretnych dóbr lub usług oraz na możności zmiany ich treści na skutek ewolucji postaw wyborców lub działań rywali"[3]. Celem podejmowanych przez uczestników walki wyborczej działań jest osiągnięcie maksymalnych zysków politycznych w postaci zdobycia możliwie największego poparcia społecznego udzielanego w akcie głosowania, przekładającego się na stosowną liczbę miejsc parlamentarnych.

Proces, na który składa się ogół zorganizowanych wysiłków o charakterze informacyjnym, perswazyjnym i mobilizującym nakierowanych na zrealizowanie wskazanego celu, stanowi istotę kampanii wyborczej[4]. Taki właśnie sposób rozumienia

1 Zob. A. Antoszewski: *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław 2004, s. 25.

2 R. Wiszniowski: *op. cit.*, s.27.

3 A. Żukowski: *Systemy...*, s. 51.

4 Tak istotę kampanii wyborczych charakteryzują np. D.M. Farrell: *Campaign Strategies and Tactics*, [w:] *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, red. L. Le Duc, R.G. Niemi i P. Norrris, London–Thousand Oaks–New Delhi 1996, s. 161; P. Norris: *Campaign Communications*, [w:] *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, red. L. Le Duc, R.G. Niemi i P. Norris, London–Thousand Oaks–New Delhi 2002, s. 127. W polskiej literaturze podobnie m.in. M. Kolczyński, definiujący kampanię wyborczą jako „okres, w którym prowadzone są działania wyborcze (polityczne) przez kandydatów lub partie polityczne i ich sztaby doradcze" (*Marketing polityczny w kampaniach wyborczych*, [w:] *Marketing polityczny w poszukiwaniu strategii wyborczego sukcesu*, red. M. Jeziński, Toruń 2005, s. 56), a także R. Wiszniowski, który

tej kampanii przyjmujemy w niniejszym opracowaniu, co jest równoznaczne odrzuceniu szerszych przedmiotowo definicji, zgodnie z którymi jest ona okresem obejmującym wszelkie czynności podejmowane w procesie wyborczym, w tym także prawno–organizacyjne, które są przewidziane – ustalonym przepisami prawa – terminarzem (kalendarzem) wyborczym[5]. Innymi słowy, kampania wyborcza w znaczeniu wyżej przyjętym jest jednym z przewidzianych prawem elementów wskazanego procesu[6], odróżniającym się od pozostałych tym, że tylko w jego ramach rozgrywa się bezpośrednia, konfrontacyjna walka o głosy wyborców.

Bez wątpienia kampania wyborcza odbija swoje piętno na ostatecznych rozstrzygnięciach wyborczych (jak i frekwencji wyborczej). Przestrzec jednak należy przed nadmiernym przecenianiem jej znaczenia jako wyznacznika postaw wyborców w akcie głosowania, gdyż nie jest to jedyny czynnik mający na nie wpływ. Co jest przy tym bardzo znamienne: o ile w literaturze naukowej przed pół wiekiem zazwyczaj marginalizowano jego znaczenie, to w ostatnich dwóch dziesięcioleciach zaznaczyła się wyraźna tendencja do akcentowania – często w następstwie przeprowadzonych badań – doniosłej roli kampanii wyborczych w kształtowaniu decyzji wyborczych[7]. Nie podejmując próby weryfikacji tej tezy, trudno jednak nie zauważyć, że bezspornym faktem jest zmiana w trakcie kampanii, preferencji części wyborców[8], a już nade wszystko bezpośrednio przed datą wyborów.

konstatuje, iż jest ona „mechanizmem budowania określonych form komunikowania się podmiotów rywalizacji z wyborcami" (*op. cit.*, s. 98).

5 Zob. np. A. Antoszewski, R. Herbut [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski i R. Herbut, Wrocław 2000, s. 192; J. Muszyński: *op. cit.*, s. 72; W. Skrzydło: *Leksykon wiedzy o państwie i konstytucji*, Warszawa 2000, s. 45; A. Żukowski: *Systemy...*, s. 71. Na marginesie zauważmy, że w rozdziale 11 ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r., zatytułowanym „Kampania wyborcza", zamieszczone są przepisy odnoszące się wyłącznie do prowadzenia agitacji wyborczej. Ustawa ta kampanię wyborczą zdaje się ujmować jednak szerzej, gdyż stanowi, że w czasie jej trwania partie polityczne mogą wykonywać czynności określone w ustawie (art. 85 ust. 2), a zatem też takie, które nie mają cech agitacji (tworzenie komitetów wyborczych, zgłaszanie i rejestracja kandydatów) – por. S. Gebethner: *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 120.

6 Elementy tego procesu nie są wyodrębniane w literaturze jednakowo – np. Y. Choe wymienia: 1) rejestrację wyborców, drukowanie i dystrybucję kart do głosowania; 2) rejestrację partii politycznych i kandydatów; 3) kampanię wyborczą; 4) przedterminowe głosowanie; 5) głosowanie w dniu wyborów (*op. cit.*, s. 20 i n.).

7 Zob. np. S. Ansolabehere i S. Iyengar: *Going Negative: How Attack Ads Shrink and Polarize the Electorate*, New York 1995; S.A. Banducci i J.A. Karp: *How Elections Change the Way Citizens View the Political System: Campaigns, Media Effects, and Electoral Outcomes in Comparative Perspective*, „British Journal of Political Science" 2003, Vol. 33, No. 3, s. 443 i n.; L.M. Bartels: *Messages Received: The Political Impact of Media Exposure*, „American Political Science Review" 1993, Vol. 87, No. 2, s. 267 i n.; S. Iyengar i A. Simon: *New Perspective and Evidence on Political Communication and Campaign Effects*, „Annual Review of Psychology" 2000, Vol. 51, s. 149 i n.; D.M. Farrell: *Campaign Strategies*, [w:] *How Ireland Voted*, red. M. Gallagher i M. Laver, Dublin 1993; D.M. Farrell i M. Wortmann: *Party Strategies in the Electoral Market: Political Marketing in West Germany, Britain, and Ireland*, "European Journal of Political Research" 1987, Vol. 15, s. 297 i n.; C.H. Franklin: *Measurement and the Dynamics of Party Identification*, "Political Behavior" 1992, vol. 14, No. 3, s. 297 i n.: T.M. Holbrook: *Do Campaigns Matter?*, Thousand Oaks 1996; M. Kreuzer: *Electoral Mechanisms and Electioneering Incentives: Vote–Getting Strategies of Japanese, French, British, German, and Austrian Conservatives*, "Party Politics" 2000, Vol. 6, No. 4, s. 487 i n.

8 Zmiany te są największe w państwach charakteryzujących się niestabilnością polityczną. Są one jednak wyraźne również w państwach o ukształtowanych od dawna strukturach demokratycznych i mających trwały system partyjny. Z badań wynika, że 30% wyborców w Nowej Zelandii, 19% w Kanadzie, 18% w Holandii popiera w akcie wyborczym partie, na które nie oddaliby głosów na trzydzieści dni przed wyborami. Wskaźnik ten jest niższy

Metody i formy prowadzenia kampanii wyborczych wykazują daleko idące zróżnicowanie. W rywalizacji o głosy wyborców partie polityczne i kandydaci stosują rozliczne techniki agitacji, nierzadko korzystając z pomocy profesjonalnych konsultantów i wyspecjalizowanych w marketingu wyborczym agencji wyborczych. W „reklamie wyborczej" wykorzystywane są formy medialnego komunikowania się z wyborcami (telewizja, kino, techniki video, Internet, radio, prasa, billboardy, plakaty, ulotki) oraz bezpośredniego (wiece i spotkania przedwyborcze, rozmowy z wyborcami, w tym odwiedzanie ich w domach – tzw. metoda *door–to–door*, dostarczanie materiałów reklamowych).

W zależności od przyjętych metod postępowania można m.in. dokonać podziału kampanii wyborczych na kampanie zorientowane marketingowo, medialnie, profesjonalnie i kampanie rozbudowanych machin partyjnych[9]. Bardzo ważnym czynnikiem określającym styl kampanii jest relacja pomiędzy jej aspektem pozytywnym (czynności kreujące korzystny własny wizerunek, by przekonać do siebie wyborców) i negatywnym (działania mające na celu dyskredytację rywali, a przez to zmniejszenie ich szans wyborczych). Rywalizacja wyborcza, z uwagi na zajmowane stanowisko wobec poruszanych w kampanii wyborczej zagadnień i powiązane z nim wartości, może być obliczona na pozyskanie poparcia pewnej grupy społecznej albo być zorientowana na wszystkich uprawnionych do głosowania jako potencjalnych swoich wyborców[10]. Wyróżnić warto ponadto strategię wyborczą partii politycznej adresowaną do swoich zwolenników (wzmacnianie przychylnych postaw), wyborców niezdecydowanych lub mało aktywnych politycznie (poszerzanie poparcia o nowe grupy elektoratu) i wyborców popierających konkurentów – (zniechęcanie do wspierania rywali lub pozyskiwanie politycznych klientów rywali)[11]. Jest ona również uzależniona od tego, czy dana partia bierze aktualnie udział w sprawowaniu rządów, jakie są jej aktualne notowania w społeczeństwie (czego wykładnikiem są rezultaty sondaży przedwyborczych), czy partia jest nowa lub ma już wyrobioną pozycję polityczną[12].

W ostatnich dwóch dziesięcioleciach znacznie nasilił się na świecie proces tzw. amerykanizacji kampanii wyborczych, czyli przyjmowania przez nie właściwości specyficznych dla rywalizacji wyborczej w USA. Właściwościami tymi są: personalizacja kampanii (przykładanie dużej wagi do cech kandydatów, a zwłaszcza do

w Wielkiej Brytanii i USA, a więc w państwach, w których życie polityczne jest zdominowane przez dwie najsilniejsze partie; odpowiednio wynosi on 13% i 8%. Badania te jednocześnie dowodzą, że zmienność poparcia jest zdecydowanie najwyższa w ostatnich dwóch tygodniach kampanii wyborczej, a wielu wyborców podejmuje decyzje w „ostatniej minucie". Zob. A. Blais: *How Many Voters Change Their Minds in the Month Preceding an Election?*, "Political Science and Politics" 2004, Vol. 37, No. 4, s. 801–803.

9 Zob. szerzej G.A. Mauser: *Political Marketing. An Approach to Campaign Strategy*, New York 1983, s. 50 i n.

10 Pierwszy styl rywalizacji określany bywa ideologicznym, drugi zaś nazywany jest polityką koalicyjną – tak W.Schneider: *Styles of Electoral Competition*, [w:] *Electoral Participation. A Comparative Analysis*, red. R. Rose, Beverly Hills–London 1980, s. 84 i n.

11 M. Kolczyński: *op. cit.*, s. 57 i 69.

12 M. Harrop, W.L. Miller: *op. cit.*, s. 228.

osobowości przywódców partyjnych), rywalizacja między kandydatami, negatywny charakter kampanii wyborczej, profesjonalizacja tej kampanii oraz marketingowe podejście do niej (wielu wzorców do jej prowadzenia dostarczają komercyjne kampanie reklamowe) oraz zarządzanie medialnym przekazem wydarzeń i tematów w celu „rozreklamowania" partii i jej kandydatów w jak największej liczbie środków przekazu, posiadających możliwie największy zasięg. Z taką charakterystyką kampanii wyborczej wiąże się kluczowa rola mediów masowych, przede wszystkim telewizji, w jej prowadzeniu[13].

Pomimo wskazanej tendencji, nie traci na aktualności spostrzeżenie, że „każda kampania wyborcza jest unikalna, niepowtarzalna oraz kieruje się odmiennymi prawami [...] jest szczególnym i niejednorodnym procesem"[14]. Jej oblicze jest uzależnione od wielu czynników – np. specyfiki reżimu politycznego, systemu rządów, systemu partyjnego i przyjętego systemu wyborczego, sposobu zorganizowania i finansowania partii politycznych, jak również osobowości ich liderów, typu kultury politycznej uczestników rywalizacji wyborczej i społeczeństwa, głębi podziałów społecznych i politycznych, liczby, charakteru i intensywności płaszczyzn konfliktów międzypartyjnych (politycznych)[15]. Kampania wyborcza nie jest jednak procesem całkowicie politycznie żywiołowym, niepodlegającym pewnej standaryzacji mającej na celu wprowadzenie do niego określonego ładu, zagwarantowanie wolności i uczciwości wyborów, w szczególności poprzez ustanowienie zabezpieczeń przestrzegania w praktyce równości prawnych szans wyborczych podmiotów konkurujących o mandaty.

Ogólne i najważniejsze ze wskazanego punktu widzenia reguły jej prowadzenia wymienione są w dokumentach międzynarodowych – prawnych i politycznych. Konkretyzują je przepisy prawa wyborczego poszczególnych państw. Nierzadko wpływ na praktykę w omawianym zakresie mają zwyczaje polityczne. Korzystnie na jej poprawność oddziałują, powstałe przeważnie w drodze uzgodnienia między ugrupowaniami politycznymi w niektórych państwach, zwłaszcza wkraczających na drogę transformacji demokratycznej, kodeksy postępowania wyborczego propagujące reguły uczciwej, pokojowej, wolnej od przemocy oraz brutalności gry wyborczej[16]. Osobno wspomnieć należy o wzorcowym kodeksie postępowania wyborczego opracowanym – pod auspicjami Unii Międzyparlamentarnej – przez G.S. Goodwina–Gilla[17] oraz o kodeksie postępowania partii politycznych prowadzących kampanię

13 Zob. W. Schulz: *op. cit.*, s. 140–147.

14 R. Wiszniowski: *op. cit.*, s. 31.

15 A. Lijphart wskazuje na siedem takich płaszczyzn: socjalno–ekonomiczną, religijną, kulturowo–etniczną, poparcia dla danego reżimu politycznego, różnicy interesów między mieszkańcami miast i wsi, dotyczącą polityki zagranicznej, stosunku do wartości postmaterialnych (*Patterns...*, s. 78 i n.).

16 Teksty takich kodeksów, przyjętych m.in. w Liberii, Bangladeshu, Pakistanie, Indiach. Kambodży, Ghanie. Gujanie i Tanzanii zawiera aneks do opracowania G.S. Goodwina–Gilla: *Codes of Conduct for Elections*, Geneva 1998, s. 75–133.

17 Zob. tamże, s. 64–71.

wyborczą w wyborach demokratycznych, przygotowanym i ogłoszonym w 1999 r. przez Międzynarodowy Instytut Demokracji i Pomocy Wyborczej (*International IDEA – Institute for Democracy and Electoral Assistance*) z siedzibą w Sztokholmie[18]. Oba te dokumenty wprawdzie nie mają żadnej mocy wiążącej, jednak ich znacząca rola w propagowaniu demokratycznych standardów prowadzenia kampanii wyborczych, w tym równie odnoszących się do specyfiki wolnych wyborów, jest bezsprzeczna.

2. Ramy czasowe kampanii wyborczej

Ramy czasowe kampanii wyborczej, pojmowanej w ukazany wyżej sposób, zakreśla kalendarz wyborczy. W rzeczywistości jednak ugrupowania polityczne podejmują zabiegi o poparcie społeczne ustawicznie, bez względu na bliskość daty wyborów. Już dawno temu, w 1951 r., D. Truman zauważył, że proces wyborczy może być w pełni zrozumiany dopiero wówczas, jeżeli „będzie badany jako stały proces polityczny, w którym kampania [odbywająca się w przewidzianym prawem w pewnym okresie przed dniem wyborów – G.K.] i głosowanie stanowią punkt kulminacyjny"[19]. Spostrzeżenie to do dziś nie straciło na aktualności: obecnie podział na kampanię w przyjętym przez nas rozumieniu i kampanię prowadzoną przed jej rozpoczęciem jest w gruncie rzeczy formalny i umowny. Dążąc jednak do ich rozróżnienia, można mówić o dwóch kampaniach w społeczeństwach demokratycznych: „oficjalnej" i „nieoficjalnej"[20]. Ta druga nabiera znaczenia zwłaszcza w tych państwach, w których jest praktykowane zarządzanie wyborów „nieplanowanych" – w następstwie przedterminowego rozwiązania parlamentu, co implikuje potrzebę zachowania przez partie polityczne czujności i podejmowania przez nie stałych czynności ukierunkowanych na zwiększanie poparcia społecznego[21]. Godzi się jednak zauważyć, że tylko w czasie trwania „oficjalnej" kampanii uczestnicy rywalizacji wyborczej są przez prawo traktowani szczególnie, poprzez przyznanie dodatkowych uprawnień (zwłaszcza w zakresie dostępu do publicznych mediów i publicznych środków finansowych), a także stosowanie instrumentów porządkują-

18 Zob. *Code of Conduct. Political Parties Contesting Democratic Elections*, International IDEA – Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 1999.

19 Cyt. za A. Ranney i W. Kendall: *Democracy and the American Party System*, New York 1956, s. 51.

20 Zob. np. H.R. Penniman: *Campaign Styles and Methods*, [w:] *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, red. D. Butler. H.R. Penniman i A. Ranney, Washington–London 1981, s. 110–115. Uzasadnione jest też mówienie o politycznym i prawnym rozumieniu czasu trwania kampanii wyborczej; pierwsza z nich – jak pisze A. Żukowski – „rozpoczyna się następnego dnia po wyborach i trwa nieprzerwanie do następnych wyborów, przy czym ulega zdecydowanemu nasileniu w ostatnim miesiącu poprzedzającym głosowanie" (*System wyborczy do Sejmu i Senatu RP, Warszawa 2004*, s. 116). Zob. też W. Wolf: *Der Wahlkampf. Theorie und Praxis*, Köln 1980, s. 118 i n.

21 Przykładem jest Wielka Brytania – zob. np. M. Pinto–Duschinsky: *The Conservative Campaign: New Techniques versus Old*, [w:] *Britain at the Polls: Parliamentary Elections of 1974*, red. H.R. Penniman, Washington 1975, s. 89–90.

cych przebieg rywalizacji i chroniących równy status jej podmiotów. Okres ten to jednocześnie czas, w którym następuje maksymalizacja wysiłków mających na celu pozyskanie głosów wyborców.

Z zasady wolnych wyborów wynika dyrektywa, zgodnie z którą kampania wyborcza powinna być na tyle długa, by w czasie jej prowadzenia partie i kandydaci byli w stanie rozwinąć akcję agitacyjną w stopniu umożliwiającym dokonanie przez obywateli świadomych, przemyślanych preferencji wyborczych, opartych na kompleksowym zasobie uzyskanych informacji[22]. Przyznać trzeba chyba rację D.F. Thompsonowi: „Wybór jest [...] mniej wolny w stopniu odpowiadającym mniejszemu poinformowaniu. Jeżeli wyborcy nie posiadają właściwej informacji o kandydatach, nie mogą być pewni, czy głos przez nich oddany wyraża ich rzeczywistą opinię o kandydatach"[23]. Trudno jest jednak z pełnym przekonaniem ustalić, jaki powinien być dokładnie wyznaczony okres na kampanię wyborczą. Z analizy porównawczej wynika, że kalendarze wyborcze ustanawiają bardzo zróżnicowaną długość kampanii, a i formułowane w literaturze poglądy odnoszące się do tej kwestii dalekie są od jednolitości.

Pewne jest, że krótkie kampanie nie dają równych szans wyborczych: są one korzystniejsze dla partii i kandydatów o wyrobionej wcześniej marce aniżeli dla partii i kandydatów mniej znanych na rynku politycznym. Kampanie trwające dłużej stwarzają dla tych drugich warunki do lepszego, bardziej wszechstronnego zaprezentowania się wyborcom, a tym samym wzmocnienia ich pozycji w batalii o mandaty parlamentarne. W tym kontekście bardzo wymowne są wyniki badań jednoznacznie wykazujących, że długość kampanii ma wpływ na wyniki głosowania: im dłużej trwa kampania, tym dłużej wyborcy są „wystawieni" na oddziaływanie informacji o podmiotach konkurencji wyborczej i sprawach publicznych, a tym samym stworzone są szersze możliwości nabycia przez nich wiedzy wystarczającej do podjęcia przemyślanej decyzji wyborczej. Inaczej mówiąc, im krótsza jest kampania, tym mniejszy jest jej wpływ na dokonywane w wyborach preferencje[24]. Stąd też nadzwyczaj dużą wagę należy przykładać do ustalenia długości kampanii wyborczych w przypadku wyborów „nieplanowanych", ponieważ sygnałem do rozwinięcia wzmożonych działań agitacyjnych jest dopiero akt je zarządzający, a nie – jak to jest w wyborach odbywających się w „normalnym" terminie – wzmacniająca się

22 Konwencja WNP o standardach wyborów demokratycznych, wyborczych praw i wolności oraz projekt europejskiej konwencji o standardach wyborów, praw i wolności wyborczych głoszą: „Zarządzenie wyborów oraz czynności i procedury wyborcze powinny być realizowane w trybie i terminach umożliwiającym partiom politycznym (koalicjom) i innym uczestnikom wyborów rozwinąć pełnowartościową agitacyjną kampanię wyborczą" (odpowiednio: art. 9 ust. 5 i art. 4 ust. 4).

23 D.F. Thompson: *op. cit.*, s. 10.

24 Zob. R.T. Stevenson i L. Vavreck: *Does Campaign Length Matter? Testing for Cross–National Effects*, "British Journal of Political Science" 2000, Vol. 30, No. 2, s. 217 i n. oraz powoływaną tam literaturę. Efekt kampanii jest najmocniejszy wśród osób najmniej politycznie wyrobionych, o najmniejszym zasobie wiedzy politycznej – zob. np. P. Norris i D. Sanders: *Message or Medium? Campaign Learning During the 2001 British General Election*, "Political Communication" 2003, Vol. 20, No. 3, s. 250 i n.

wraz z upływem kadencji świadomość ich przybliżania się, sprawiająca, że przygotowania do wskazanych działań oraz ich realizacja odbywać się mogą z dużym wyprzedzeniem[25].

Przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w podnoszonej tu sprawie muszą być uwzględniane również argumenty przemawiające przeciwko długim kampaniom wyborczym. Kampanie takie bardzo obciążają budżet państwa, a gdy są konsekwencją rozwiązania parlamentu, wydłużają stan swoistego „bezkrólewia"[26]. Oprócz tego mogą wywierać negatywny wpływ na frekwencję wyborczą, czego dowodzą choćby długotrwałe kampanie w USA. Moim zdaniem wyważonym minimum czasu, niezbędnym do przeprowadzenia należytej kampanii wyborczej, jest okres sześciotygodniowy, przyjmowany w literaturze jako rozgraniczający kampanie „krótkie" i „długie"[27].

Jak już wyżej stwierdziliśmy, czas trwania kampanii wyborczych na świecie jest bardzo zróżnicowany i dodajmy – nie zawsze odpowiadający powyższemu postulatowi. Przeważnie jest to okres powyżej miesiąca, nawet rozciągający się do kilku miesięcy.

W Polsce oficjalną kampanię wyborczą do obu izb parlamentu rozpoczyna dzień ogłoszenia postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej o zarządzeniu wyborów, co musi nastąpić nie później niż 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu. Dniem wyborów jest dzień wolny od pracy przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji wspomnianych organów. Oznacza to, że kampania wyborcza nie może trwać krócej niż 60 dni. Inaczej rzecz ma się w razie skrócenia kadencji Sejmu – w takiej sytuacji czas przeznaczony na kampanię wyborczą, jak i szereg innych czynności wyborczych, jest krótszy. Prezydent, zarządzając jednocześnie wybory do Sejmu i Senatu, wyznacza ich datę na dzień przypadający nie później niż w ciągu 45 dni od dnia wejścia w życie uchwały Sejmu o skróceniu swej kadencji lub od dnia ogłoszenia postanowienia Prezydenta o skróceniu kadencji Sejmu. Tym samym, jak w przypadku wyborów odbywających się bezpośrednio przed upływem kadencji, kampanię wyborczą przed wyborami przed-

25 A. Gelman i G. King – w oparciu obserwację wyborów prezydenckich w USA – stwierdzają, że mniej więcej sześć miesięcy przed ich datą zaczyna się w przyśpieszonym tempie kształtowanie wiedzy i przekonań wyborców, a w okresie ostatnich sześciu tygodni następuje znaczne zintensyfikowanie tego procesu (*Why Are American Presidential Election Campaign Polls So Variable When Votes Are So Predictable?*, „British Journal of Political Science" 1993, Vol. 23, No. 1, s. 442).

26 A. Żukowski: *Systemy...*, s. 70.

27 Tak np. R.T. Stevenson i L.Vavreck: *op. cit.*, s. 227. Deklarowany w Południowoafrykańskiej Wspólnocie Rozwoju (SADC) wymóg, zgodnie z którym w państwach do niej należących powinny być partiom i kandydatom przyznane co najmniej dwa tygodnie na przeprowadzenie kampanii wyborczej, dostosowany zdaje się być do miejscowych aktualnych uwarunkowań politycznych i mieć charakter tymczasowy (zob. *Principles for Election Management...*, s. 18). Do wniosku tego skłania też wytyczna sformułowana w powoływanym już dokumencie z 2001 r. zatytułowanym "Normy i standardy wyborów w regionie SADC", zalecająca zarządzanie wyborów w tych państwach, w których kwestia ta nie jest uregulowana w konstytucji lub prawie wyborczym, nie mniej niż 90 dni i nie więcej niż 120 dni od daty rozwiązania parlamentu (Part 2, Recommendation 2).

terminowymi – w myśl ordynacji wyborczej – otwiera postanowienie Prezydenta o zarządzeniu wyborów.

Połączenie początku oficjalnej kampanii z dniem zarządzenia wyborów nie jest specyficzne tylko dla Polski. Taki model zdecydowano się przyjąć m.in. w Rosji i na Węgrzech. Najczęściej prawo wyborcze ustanawia jednak konkretną długość kampanii wyborczej. W Bośni i Hercegowinie zaczyna się ona 60 dni przed dniem głosowania, w Albanii, Bułgarii i Litwie – 30 dni, a we Francji tylko 20 dni przed tą datą. W Kanadzie czas przewidziany na kampanię wyborczą wynosi 4 tygodnie, a we Włoszech – 45 dni. Bywają także wprowadzane inne rozwiązania, np. w Mołdawii i Rosji startuje ona dopiero wtedy, gdy kandydaci zostali oficjalnie zarejestrowani. Sporadycznie zdarza się, że okres trwania kampanii nie jest określony prawem – np. Łotwa[28].

Ogromne rozpiętości wykazuje długość trwania „nieplanowanych" kampanii wyborczych. Z obliczeń wynika, że w latach 1960–1990 średni czas przeznaczony na ich przeprowadzenie wynosił: w Australii – 27,2 dni (5 kampanii wyborczych), Austrii – 99 (2 kampanie), Belgii – 43,14 (7 kampanii), Danii – 28,43 dni (7 kampanii), Holandii – 102 (2 kampanie), Irlandii – 23,11 (9 kampanii), Kanadzie – 61,25 (8 kampanii), Niemczech – 114 (2 kampanie), Wielkiej Brytanii – 21,8 (5 kampanii), a we Włoszech – 60 (5 kampanii). W wymienionych państwach zaznaczyły się znaczne różnice pomiędzy kampaniami najkrótszymi i najdłuższymi. W Australii najkrótsza kampania trwała 18 dni, zaś najdłuższa – 46 dni, Austrii odpowiednio 85 i 113 dni, Belgii – 34 i 55 dni, Danii – 20 i 39 dni, Holandii – 92 i 112 dni, Irlandii – 20 i 28 dni, Kanadzie – 57 i 66 dni, Niemczech – 58 i 170 dni, Wielkiej Brytanii – 10 i 31 dni, we Włoszech – 48 i 70 dni[29].

W wielu państwach kampania wyborcza nie toczy się aż do „ostatniego momentu", czyli do dnia, w którym odbywa się głosowanie. Przeważnie poprzedza je okres tzw. ciszy przedwyborczej, w którym zakazane jest prowadzenie jakiejkolwiek agitacji na rzecz rywalizujących sił politycznych i kandydatów.

Długość tego okresu nie jest jednakowa. W niektórych państwach (np. we Francji) zaczyna się on o godz. 00.00 w dniu wyborczym, zwykle jednak jest dłuższy. Najbardziej upowszechniona jest 24-godzinna cisza wyborcza przed dniem głosowania (np. Bułgaria, Rosja, Węgry), ewentualnie – 48-godzinna przypadająca na dwa dni poprzedzające go (np. Czechy, Rumunia, Słowacja)[30].

Przyjmując kryterium stopnia konkretyzacji przez prawo zakresu i form realizacji zakazu prowadzenia agitacji wyborczej przed dniem wyborów, możemy wy-

28 Por. G. Rádi: *Media and Elections*, „Elections in Europe", April 2004, s. 24.

29 R.T. Stevenson i L. Vavreck: *op. cit.*, s. 223.

30 Nietypowe jest rozwiązanie przyjęte przez litewskie prawo wyborcze – zakazuje ono prowadzenia kampanii w przeciągu 30 godzin poprzedzających dzień wyborów.

odrębnić państwa, w których: 1) poprzestano na ogólnym stwierdzeniu tego zakazu (np. Rumunia), 2) ustanowiony jest oprócz tego dodatkowo obowiązek przestrzegania tego zakazu w lokalu wyborczym i w określonej od niego odległości (np. Litwa[31]), 3) zdecydowano się na dokładniejsze jego sprecyzowanie.

Do ostatniej grupy państw należy Polska. Zgodnie z ordynacją wyborczą do Sejmu RP i Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r., w okresie między zakończeniem kampanii wyborczej a zakończeniem głosowania „zabronione jest zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień, rozdawanie ulotek, jak też prowadzenie w inny sposób agitacji na rzecz kandydatów i list kandydatów" (art. 87 ust. 1)[32]. W słowackiej ustawie wyborczej do parlamentu mowa jest o zakazie prowadzenia kampanii w formie słownej, pisanej, dźwiękowej oraz w postaci obrazu w *mass mediach*. W części państw bezpośrednio prawo wyborcze, a jeżeli nie ono, to interpretacja jego przepisów, dokonywana przez organy sprawujące pieczę na prawidłowym przebiegiem procesu wyborczego, wyłącza spod rozpatrywanego tu zakazu środki reklamy wyborczej, które zostały na stałe wyeksponowane jeszcze w czasie kampanii wyborczej (np. billboardy, plakaty, hasła wyborcze)[33]. Jest to zrozumiałe, gdyż ich usunięcie z miejsc publicznych krótko przed głosowaniem wprowadzałoby wiele zamieszania, a być może byłoby nawet zadaniem niewykonalnym.

Stosowanie przepisów o zachowaniu ciszy wyborczej dość często napotyka trudności oraz wywołuje spory interpretacyjne, i to niezależnie od szczegółowości regulacji prawnych odnoszących się do niej. Przyczyn tego jest wiele, ale najważniejszymi zdają się być dwie: 1) niełatwe jest ostre i jednoznacznie rozdzielenie w praktyce, co jest formą agitacji wyborczej, a co nie jest; 2) stały rozwój technik komunikacji społecznej, które dają coraz to nowe, nieznane wcześniej, możliwości oddziaływania na poglądy i postawy polityczne obywateli. Co tyczy się drugiej z przyczyn, to duże pole do nadużyć w omawianym tu zakresie stwarza przede wszystkim Internet, gdyż przesyłane oraz wymieniane przezeń – bez względu na różnice czasowe i granice państwowe – informacje i wypowiedzi niełatwo jest poddać globalnej, kompleksowej kontroli organów państwowych; na nic zdać się mogą dyrektywy dążące do przestrzegania ciszy wyborczej

Mimo tych trudności, zakaz prowadzenia kampanii wyborczych – tak mocno formułowany zwłaszcza w państwach, w których proces demokratyzacji stosunków politycznych dopiero niedawno został zapoczątkowany – wydaje się być korzystny

31 Litewska ustawa wyborcza stanowi, iż kampania agitacyjna zabroniona jest w lokalu obwodowej komisji wyborczej oraz w promieniu 50 metrów od budynku, w którym ta komisja działa.

32 Ponadto ustawa ta zabrania wszelkich form agitacji w lokalu wyborczym oraz na terenie budynku, w którym ten lokal się znajduje (art. 87 ust. 2). We wcześniejszej ordynacji wyborczej do Sejmu RP – z 29 maja 1993 r. – ustanowiony był tylko ten zakaz.

33 Przykładami są: Litwa, Rosja, Węgry.

dla realizacji zasady wolnych wyborów. Stwarza on warunki do spokojnego, rozważnego podjęcia decyzji wyborczych, a także stanowi zabezpieczenie uczciwości walki wyborczej, uniemożliwiając stosowanie nagannych metod oddziaływania na wyborców bezpośrednio przed głosowaniem i w jego trakcie. Co jest jeszcze istotne: zakaz ten nie narusza uznanych międzynarodowych standardów wyborów demokratycznych, a wręcz odwrotnie – sprzyja ich realizacji[34]. Nie są przekonujące poglądy, że koliduje on z wolnością wypowiedzi, prasy, czy w ogóle – środków masowego przekazu, a w kontekście procesu wyborczego – z wolnością rywalizacji wyborczej. Jak słusznie skonstatował węgierski Trybunał Konstytucyjny, krótkotrwała cisza wyborcza nie jest równoważna ograniczeniu wspomnianych wolności, które mogą być przecież urzeczywistniane przez długi okres kampanii wyborczej, zaś jej zalety są niewątpliwe z punktu widzenia zagwarantowania prawidłowości przebiegu procesu wyborczego[35].

Z jeszcze większą mocą stawiane są wspomniane zarzuty wobec towarzyszącemu często ciszy wyborczej, choć nie zawsze obejmującemu dokładnie taki sam okres, zakazu podawania do wiadomości publicznej wyników sondaży przedwyborczych, odnoszących się do przewidywanych zachowań wyborców w akcie głosowania i rezultatów wyborów. Dodatkowo wskazuje się, iż zakaz ten narusza wolność wypowiedzi oraz wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji[36]. Z takim stanowiskiem spotkać się możemy nawet w orzecznictwie sądowym niektórych państw[37]. W ostatnich latach doszedł jeszcze jeden argument: trudność jego skutecznego wyegzekwowania „w obliczu szybko i dynamicznie rozwijającej się techniki i technologii nowoczesnych masowych środków przekazu oraz narastającej ich powszechności", zwłaszcza w warunkach powszechności dostępu do sieci elektronicznej – Internetu[38].

Interesującego materiału porównawczego dostarczył raport sporządzony przez stowarzyszenia ESOMAR (Europejskie Stowarzyszenie Badania Rynku i Opinii)

34 Zob. *Existing Commitments...*, s. 19 i 37.

35 R. Uitz: *Freedom of Speech before Elections: On the Wisdom of Campaign Silence and Other Restrictions*, Working paper to VII International Forum "Political Rights and Free Elections", Moscow, October 22–23, 2004, s. 5.

36 Kwestia zasadności jego istnienia jest przedmiotem ożywionych dyskusji w Polsce – zob. np. J. Buczkowski: *op. cit.*, s. 283–284. Zob. też uwagi zawarte w opracowaniu sporządzonym przez *Article XIX*, międzynarodową organizację stawiającej sobie za cel ochronę i promowanie wolności wypowiedzi i wolności informacji: *Comparative Study of Laws and Regulations Restricting the Publication of Electoral Opinion Polls*, London, January 2003.

37 Pogląd, iż zakaz publikowania wyników badań przed wyborami narusza wolność wypowiedzi, wyraził m.in. kanadyjski Sąd Najwyższy. Jego zdaniem zakaz ten, mający na celu ochronę wolności wyboru przed nadmiernym wpływem badań przedwyborczych i ich ewentualną nierzetelnością, traktuje jako standard „najbardziej nieuświadomionych i naiwnych wyborców", zmuszając przy tym do nieogłaszania rzeczywistych informacji. Korzyści wynikające z tego zakazu są mniej istotne niż szkody poczynione przezeń dla realizacji wolności wypowiedzi. *Thomson Newspapers Co. v. Canada* (Attorney General), [1998] 1 S.C.R. 877. We Francji – w następstwie naruszania w 1997 r. przez niektóre gazety obowiązującego wówczas zakazu niepublikowania wyników sondaży przez 7 dni przed z każdą z tur wyborów – Sąd Kasacyjny orzekł, że zakaz taki narusza art. 10 europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Orzeczenie to zainspirowało zredukowanie w 2002 r. okresu objętego zakazem do 24 godzin.

38 S. Gebethner: *Wybory do Sejmu i Senatu...*, s. 122.

i WAPOR (Światowe Stowarzyszenie Badania Opinii Publicznej), pod auspicjami organizacji *The Foundation for Information*. W 2002 r. spośród objętych tym raportem 66 państw 30 (czyli 46%) nakładało embargo na ogłaszanie rezultatów badań opinii publicznej w dniu wyborów lub w pewnym okresie przed nim przypadającym. Najliczniejszą grupę państw stanowiły te, w których embargo odnosiło się do dnia poprzedzającego wybory (Argentyna, Chorwacja, Francja, Izrael, Kolumbia, Nepal, Panama, Polska, Portugalia), dwóch dni przed ich datą (Boliwia, Kanada, Kostaryka, Rumunia, Wenezuela) lub siedmiu dni (Bułgaria, Cypr, Czechy, Meksyk, Peru, Słowenia, Turcja, Urugwaj). W Hiszpanii i Macedonii okres ten został ustalony na 5 dni. W pozostałych sześciu państwach był dłuższy: w Szwajcarii – 10 dni, Słowacji – 14 dni, w Grecji i we Włoszech – 15 dni, w Korei Południowej – 23 dni, a w Luksemburgu – aż 30 dni. Na 56 państw objętych wskazanym raportem oraz wcześniejszym (z 1996 r.), w 11 państwach nastąpiło skrócenie okresu obowiązywania omawianego zakazu, nie zmieniono go w 5, a podwyższono w 4. W 5 został on wprowadzony (Cypr, Grecja, Izrael, Korea Południowa, Macedonia), a w 4 całkowicie zniesiony (Indonezja, Kazachstan, Nowa Zelandia, Republika Południowej Afryki). Te ostatnie dołączyły w ten sposób do znacznej grupy państw, w których nie jest zabronione podawanie do wiadomości publicznej wyników sondaży przedwyborczych przed dniem głosowania. Należy do niej m.in. Australia, Austria, Belgia, Brazylia, Dania, Estonia, Filipiny, Finlandia, Niemcy, Indie, Irlandia, Islandia, Japonia, Holandia, Łotwa, Nigeria, Norwegia, Pakistan, Szwecja, Wielka Brytania, USA[39]. Po przeprowadzeniu analizy podejścia do tego zagadnienia w państwach europejskich, narzuca się wniosek, że powstał w nich – jak to określa Y. Lange – pewien „rodzaj schizmy"[40]. W państwach Europy Zachodniej przeważnie analizowana regulacja prawna nie jest przyjmowana, natomiast w Europie Wschodniej rzecz ma się na odwrót. Stanowi to wyraz bardziej ogólnej tendencji do powstrzymywania się od niej w państwach o ugruntowanych demokratycznych systemach politycznych oraz opowiadania się za nią przede wszystkim w państwach, które są jeszcze w fazie ich kształtowania i utrwalania.

Jako przykład skrócenia w ostatnich latach okresu obowiązywania zakazu, o którym tu mowa, może również służyć Polska. O ile ordynacja sejmowa z 1993 r. zakaz ten rozciągała na 12 dni przed wyborami, to wspólna ordynacja wyborcza do Sejmu RP i Senatu z 2001 r. ograniczyła go do 24 godzin przed dniem głosowania. Jego naruszenie zagrożone jest karą grzywny od 500 000 do 1 000 000 złotych, co jest sankcją bardzo dotkliwą na tle rozwiązań tego typu przyjmowanych w innych państwach[41]. Takiej samej karze grzywny podlega też ten, kto przed zakończeniem

39 *The Freedom to Publish Opinion Poll Results.* Report on a Worldwide Update, ESOMAR/WAPOR 2003. Raport nie uwzględnia Singapuru, w którym nie wolno podawać wyników sondaży od rozpoczęcia kampanii wyborczej.

40 Y. Lange: *Media and Elections. Handbook*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 1999, s. 53

41 Bardzo łagodna, wręcz symboliczna kara jest ustalona np. w Bułgarii, gdzie naruszenie przepisów ustawy wyborczej do parlamentu zagrożone jest karą grzywny od 50 do 5000 lewa, w Singapurze nie może ona przekraczać

głosowania podaje wyniki *exit polls*, czyli badań wyborczych przeprowadzanych wśród wyborców, którzy oddali już swoje głosy.

Nieogłaszanie tych ostatnich wyników do czasu zamknięcia lokali wyborczych jest regułą powszechnie uznawaną na świecie. Nawet jeżeli nie jest ona formalnie ustanowiona, to i tak zazwyczaj jest w praktyce stosowana[42]. Panuje na ogół przekonanie, że wyniki *exit polls*, sugerując prawdopodobne rozstrzygnięcia wyborcze, mogą istotnie wpływać na ostateczny rezultat wyborów. W szczególności takie prognozy wyborcze, jak zauważa D.F. Thompson, „zniechęcają część obywateli do głosowania i w ten sposób zniekształcają proces wyborczy, gdyż mogą być nieuczciwe wobec wyborców i kandydatów tracących głosy, które powinny być na nich oddane"[43]. W części państw, aby zapobiec niepożądanej presji na wyborców, dodatkowo prawo nie zezwala na prowadzanie badań w budynkach, w których jest umiejscowiony lokal wyborczy (np. Czechy, Grecja, Islandia, Portugalia), a tam, gdzie przez obszar państwa rozcina kilka stref czasowych, ich wyniki mogą być podawane dopiero po zakończeniu głosowania w ostatniej takiej strefie (np. Kanada, Rosja).

Takiej zbieżności stanowisk, o czym już była mowa, nie ma wobec zakazu podawania do wiadomości publicznej wyników sondaży przedwyborczych przez pewien czas przed głosowaniem. Wyrazem tego jest jego wprowadzanie przez jedne państwa, a przez inne odrzucanie. Wyrobienia poglądu na tę kwestię nie ułatwiają dokumenty międzynarodowe wskazujące na standardy wyborów demokratycznych, ponieważ zazwyczaj nie ustosunkowują się wyraźnie do niej, nie opowiadając się jednoznacznie za żadnym z rozwiązań; nie mówi się w nich ani o konieczności stosowania ani jednego, ani drugiego. Tak jest m.in. w przypadku Rekomendacji nr R (99) 15 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie przedsięwzięć dotyczących relacjonowania przez media kampanii wyborczych[44]. O ile w dokumencie tym wprost jest sugerowane państwom członkowskim „wzięcie pod rozwagę" w regulacjach prawnych możliwości ustanowienia zakazu rozpowszechniania wyników badań *exit polls* przed zamknięciem lokali wyborczych, czyli wprowadzenia „dnia refleksji", to w odniesieniu do badań przedwyborczych stwierdza się tylko, że ograniczenia wiążące się z podawaniem ich wyników przez pewną liczbę dni przed wyborami powinny pozostawać w zgodzie z art. 10 europejskiej Konwencji o Ochronie

1000 dolarów singapurskich (około 600 dolarów amerykańskich); w Albanii natomiast w przypadku ogłoszenia rezultatów badań przedwyborczych w okresie 5 dni przed wyborami nałożona może być grzywna od 100 000 do 500 000 leków (w przybliżeniu 800 – 4700 euro) na osoby działające w mediach, a na inne od 1000 do 2500 leków (w przybliżeniu 8–20 euro). Są też państwa, w których w ogóle nie jest przewidziana jakakolwiek sankcja za naruszenie ciszy wyborczej – np. Azerbejdżan.

42 Zob. *The Freedom...*, s. 7–8. Tak jest m.in. w Szwecji – zob. T. Bale: *Restricting the Broadcast and Publication of Pre–Election and Exit Polls: Some Selected Examples*, „Representation" 2000, Vol. 39, No. 1. s. 19.

43 D.F. Thompson: *op. cit.*, s. 5.

44 *Recommendation No. R (99) 15 of the Committee of Ministers to member States on measures concerning media coverage of election campaigns, jak też Explanatory Memorandum to the Recommendation on measures concerning media coverage of election campaigns.*

Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w sposób interpretowany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Objaśniające Memorandum do wspomnianej Rekomendacji Komitetu Ministrów, wskazuje, iż Rekomendacja „pozostawia wolne pole" dla zróżnicowanej praktyki w poszczególnych państwach w zakresie generalnego podejścia do zakazu podawania do wiadomości publicznej wyników sondaży, nakierowanych na zbadanie intencji wyborczych w pewnym okresie przed wyborami (pkt 55).

Jak się wydaje, więcej jednak argumentów przemawia za akceptacją takiego zakazu, zwłaszcza w państwach, w których nie są utrwalone demokratyczne mechanizmy sprawowania władzy, a proces wyborczy nasycony jest stosowaniem nieuczciwych, czy nawet – brutalnych metod prowadzenia walki politycznej.

W pierwszej kolejności warto zauważyć, iż wyniki sondaży przedwyborczych – podobnie jak badania *exit polls*, choć niekoniecznie z taką samą mocą – oddziaływać mogą na podejmowane przez wyborców decyzje, a w konsekwencji tego na ostateczny rozdział mandatów parlamentarnych, np. obywatele, którzy są skłonni głosować na określonych kandydatów lub partie w razie stwierdzenia, że w świetle sondaży nie mają dużych szans ich faworyci lub całkowicie są ich pozbawieni, zmieniają swoje preferencje wyborcze lub w ogóle rezygnują z udziału w wyborach[45].

Deformację woli wyborców może pogłębiać niewiarygodność i nierzetelność przeprowadzanych sondaży. Badania opinii publicznej dotyczące przewidywanych zachowań wyborczych i rezultatów wyborów (zlecane najczęściej przez media, partie polityczne, organizacje rządowe, instytuty socjologiczne) powinny być przeprowadzane z nadzwyczajną starannością, z zachowaniem reguł metodologicznych gwarantujących bezstronność i reprezentatywność uzyskanych wyników.

W praktyce warunki te, w szczególności w tzw. nowych demokracjach, nie zawsze są przestrzegane. Niekiedy dochodzi wręcz do świadomych manipulacji – prezentowania zafałszowanego obrazu rozkładu autentycznych preferencji wyborczych[46]. Jest to możliwe tym bardziej, że w wielu państwach nie ma ustalonych, ogólnie obowiązujących warunków, jakie powinny być przestrzegane w badaniach (zwłaszcza określenie wielkości próby, sposobu doboru respondentów i marginesu dopuszczalnego błędu). Jednak również w państwach, w których tego rodzaju zasa-

45 Jak stwierdza Objaśniające Memorandum do Rekomendacji nr R (99) 15 Komitetu Ministrów Rady Europy, pomimo że trudno jest wykazać zakres, w jakim sondaże opinii publicznej oddziaływają na wyniki wyborów, niemniej generalnie można założyć, ze sondaże te mają lub mogą mieć w pewnym stopniu wpływ na rezultaty wyborów (pkt 52).

46 Pewne wyobrażenie o skali tej praktyk dają wyniki ankiety opublikowanej w raporcie ESOMAR/WAPOR; 24% respondentów, zamieszkałych w 66 państwach, w większości rekrutujących się z grona badaczy, stwierdziło, że brak profesjonalizmu badań przedwyborczych stanowi poważny problem – *The Freedom...*, s. 1 i 8.

dy są ustanowione, zdarza się ich łamanie, bez ponoszenia konsekwencji[47]. Nadzieję na poprawę sytuacji dają, będące reakcją na naganność takich praktyk, coraz bardziej stanowcze działania podejmowane w poszczególnych państwach[48]. Wyraźna jest np. tendencja do formułowania prawnego obowiązku opatrywania wyników badań dodatkowymi informacjami, mającymi ułatwić wyrobienie sądu o ich jakości, takimi jak: wskazanie ich zleceniodawcy (sponsora), osób, organizacji lub instytucji je przeprowadzających, daty lub okresu realizacji, liczby i sposobu doboru respondentów, zasięgu geograficznego, marginesu błędu, czy też innych jeszcze wymogów metodologicznych (np. Boliwia, Francja, Kanada, Portugalia, Rosja, Włochy). Godne poparcia są również inicjatywy organizacji międzynarodowych oraz samych instytucji badawczych nakierowane na sprecyzowanie zasad reżimu przeprowadzania sondaży przedwyborczych[49].

Tego typu działania są również konieczne, i są podejmowane w stosunku do form prezentacji wyników badań przedwyborczych przez środki masowego przekazu. Wcale niesporadycznie zdarza się, że komentarze nacechowane są tendencyjną i wybiórczą interpretacją tych wyników, koncentrowaniem się na szansach wyborczych tylko pewnych kandydatów lub partii, sugerują ostateczne rezultaty wyborów, czy nawet stanowczo z góry wskazują ich zwycięzców lub na kogo „warto" głosować, a na kogo – jest to bezcelowe[50]. Takie postawy mediów tworzą klimat sprzyjający jednym uczestnikom rywalizacji wyborczej kosztem innych. Praktyka ta przyczynia się, często mimowolnie, do kształtowania zachowań wyborczych, a to koliduje z założeniami zasady wolnych wyborów[51]. Co zaś tyczy się obaw, że mogą powstać – ze względu na szybki rozwój technik przekazywania informacji – ogromne trudności wiążące się z wyegzekwowaniem zasad podawania do wiadomości publicznej wyników sondaży przedwyborczych, to można odpowiedzieć, że obawy te równie dobrze można odnieść do szeregu innych zakazów formułowanych przez prawo, w tym przestrzegania ciszy wyborczej w ogóle.

47 Spektakularnym tego przykładem jest Portugalia, jedyne państwo, w którym badania przedwyborcze mogą być realizowane wyłącznie przez akredytowane organizacje. W Turcji z kolei prawo nakłada na podmioty prowadzące badania obowiązek uzyskania na nie zezwolenia narodowego urzędu statystycznego, lecz nie jest przewidziana kara za naruszenie tego obowiązku

48 Tendencja ta jest zgodna z zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy zawartymi w Rekomendacji nr R (99) 15 (część III pkt 2), jak również jest dostosowana do wytycznych adresowanych do nadawców radiowych i telewizyjnych, opracowanych przez *Article XIX – Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies*, August 1994, Article XIX, Guideline 12.

49 Zasady te zostały wspólnie skodyfikowane m.in. przez najbardziej doświadczone i renomowane instytucje badania opinii publicznej w Wielkiej Brytanii, jak Gallup, Harris i ICM – Y. Lange: *op. cit.*, s. 51

50 23% respondentów ankiety ESOMAR/WAPOR oceniło jakość dziennikarskiej prezentacji wyników badań przedwyborczych jako niezadowalającą – *The Freedom...*, s. 1 i 9.

51 Przykładem podejmowania środków przeciwdziałających jest przyjęcie przez BBC wewnętrznych zasad postępowania, a są to m.in.: nieumieszczanie rezultatów badań wyborczych w nagłówkach, niepoleganie na interpretacjach tych rezultatów dokonywanych przez instytucje przeprowadzające badania lub je zlecające, informowanie zawsze o spodziewanym marginesie błędu, a także terminie przeprowadzenia sondażu, podmiotu go zlecającego i przeprowadzającego, unikanie w relacjonowaniu wyników języka wzmacniającego wiarygodność badań. Zob T. Bale: *op. cit.*, s. 20; Y.Lange: *op.cit.*, s. 52

Sprawą dyskusyjną jest określenie optymalnego okresu, w jakim przed głosowaniem nie wolno upubliczniać rezultatów badań przedwyborczych. Z jednej strony twierdzi się, że powinien on być maksymalnie krótki, najlepiej jednodniowy, tak by w jak najmniejszym stopniu ograniczał wolność wypowiedzi i wolność rozpowszechniania informacji publicznych[52]. Z drugiej strony, reprezentowany jest pogląd, iż aby mógł on spełniać rzeczywiście funkcję instrumentu ochrony swobody i niezależności podejmowania wszechstronnie przemyślanych decyzji wyborczych, musi być dłuższy, najlepiej trzy– lub nawet pięciodniowy[53].

3. Podstawowe standardy rywalizacji wyborczej

W wolnych wyborach obowiązują standardy postępowania niezbędne, by – jak to stwierdzono w Dokumencie Spotkania Kopenhaskiego – „prawo i polityka umożliwiały prowadzenie kampanii politycznej w atmosferze uczciwości i swobody, w której działania administracyjne, przemoc ani zastraszanie nie przeszkodzą partiom i kandydatom swobodnie przedstawiać ich poglądy i oceny, ani nie staną wyborcom na przeszkodzie w ich poznawaniu i dyskutowaniu lub w oddawaniu ich głosów swobodnie, bez obawy o następstwa" (§7.7). Z dyrektywy tej, jak też z charakterystyki kampanii wyborczej dokonanej w innych dokumentach międzynarodowych[54] można wywieść kilka zasad, stanowiących elementarny zestaw standardów jej prowadzenia w wyborach wolnych. Naczelną z nich jest zasada swobody rywalizacji wyborczej. Inne zasady charakteryzujące wolne wybory są wobec tej zasady pochodne, pełnią wobec niej funkcję gwarancyjną i stymulującą uporządkowany, należyty przebieg konkurencji wyborczej. Są to następujące zasady: 1) równego statusu prawnego podmiotów rywalizacji w toku kampanii wyborczej, 2) uczciwego i zgodnego z prawem prowadzenia przez te podmioty walki o mandaty parlamentarne, 3) neutralności organów władzy publicznej i organów wyborczych. Realizacja wszystkich wymienionych zasad jest uzależniona w ogromnym stopniu od stworzenia dogodnych ku temu warunków przez władze państwowe. Bez wątpienia sposób podejścia do nich przez rządzących jest czytelnym wykładnikiem ich intencji co do

52 Takie rozwiązanie, jako najpełniej dostosowane w przypadku czasowego zakazu publikowania wyników sondaży przedwyborczych do wymogów art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych wolności, jest sugerowane przez organizację *Article XIX* w powoływanym wcześniej opracowaniu: *Comparative Study...*, s. 12.

53 Tak np. Y. Lange: *op. cit.*, s. 55.

54 Projekt europejskiej konwencji o standardach wyborów, praw i wolności wyborczych tak oto ogólnie opisuje pożądany przebieg kampanii wyborczej: powinna ona odbywać się w „atmosferze wolności, odpowiedzialności, jasności i uczciwości, umożliwiającej partiom (koalicjom) i kandydatom swobodne przedstawienie swoich politycznych poglądów, opinii i programów wyborczych (platform), a wyborcom przedyskutowanie ich, zapoznanie się z nimi i swobodne głosowanie »za« lub »przeciw«, bez obawy poniesienia kary bądź jakiegokolwiek rodzaju prześladowania"; w czasie kampanii należy też „zapobiegać wykorzystywaniu państwowych, administracyjnych i innych środków, w tym pracowników państwowych i municypalnych, do wyrażania preferencji, tworzenia przywilejów lub ograniczeń dla kandydatów lub partii politycznych (koalicji) uczestniczących w wyborach" (art. 21 ust. 2 pkt 3).

rzeczywistych mechanizmów sprawowania władzy publicznej w państwie i udziału w nim społeczeństwa, jest testem ich stosunku do pluralizmu politycznego, wielopartyjnej demokracji i demokratycznego procesu politycznego. Mieć trzeba jednak na uwadze również i to, że cały wysiłek może być zmarnowany, jeżeli uczestnicy walki wyborczej, partie i kandydaci, nie zaakceptują zasady wolnych i uczciwych wyborów, a także – co się z tym wiąże – nie będą przestrzegać praw i wolności konkurentów[55]. To im bowiem przypada „zasadnicza rola w zapewnieniu uczciwości wyborów, ich integralności i budowaniu zaufania"[56].

Podstawową przesłanką realizacji zasady swobody rywalizacji wyborczej jest zagwarantowanie nieskrępowanej działalności agitacyjnej, możliwości dotarcia konkurujących partii oraz kandydatów do wszystkich potencjalnych wyborców. Do specyfiki wolnych wyborów dostosowana jest taka postać kampanii wyborczej, w której zapewniona jest obywatelom, kandydatom oraz partiom politycznym „swoboda prowadzenia działalności agitacyjnej w każdej dopuszczonej przez prawo formie i legalnymi metodami, w trybie i terminach przewidzianych prawem, w warunkach realnego pluralizmu poglądów, jak też nieistnienia cenzury oraz arbitralnego i dyskryminującego blokowania informacji wyborczej"[57]. Wiąże się z tym obowiązek stworzenia dogodnych warunków do zaprezentowania się wszystkim kandydatom oraz zapoznania obywateli z ich programami politycznymi, a więc takich warunków, które by sprzyjały uzyskaniu przez wyborców informacji niezbędnych do podjęcia niewymuszonej, przemyślanej decyzji wyborczej. Konieczne jest również umożliwienie korzystania z różnorodnych metod i form komunikowania się partii i kandydatów z wyborcami.

Sprawą kluczową jest zapewnienie swobodnego dostępu do środków masowego przekazu. Stanowią one podstawową płaszczyznę rozpowszechniania informacji o uczestnikach rywalizacji wyborczej oraz reprezentowanych przez nich ideach i programach, w konsekwencji czego oddziaływanie tych środków na wyniki wyborów musi być siłą rzeczy znaczne. Wymogiem o kardynalnym znaczeniu jest to, by nie było żadnych prawnych, administracyjnych i faktycznych przeszkód ograniczających lub utrudniających możliwość takiego dostępu. Doniosła rola w tym zakresie oraz w ogóle w relacjonowaniu kampanii wyborczej przypada państwowym środkom masowego przekazu. Należąc do ogółu obywateli, a w następstwie tego – mając moralny i prawny obowiązek służyć interesowi publicznemu, podlegają bardziej rygorystycznym i większym wymogom aniżeli media będące własnością prywatną. Nie oznacza to jednak, że niepubliczne środki przekazu nie są zobligowane,

55 Dyrektywę ścisłego dostosowywania się do tych wymogów zawiera deklaracja Unii Międzyparlamentarnej w sprawie kryteriów wolnych i uczciwych wyborów (pkt 3.10 i pkt 3.11)

56 *Good Commonwealth Electoral Practice. A Working Document.* June 1997, Commonwealth Secretariat, London 1997, zasada 12.

57 Art. 17 ust. 3 projektu europejskiej konwencji o standardach wyborów, praw i wolności wyborczych.

ze względu na ochronę wolności wyborów, do podejmowania określonych czynności lub powstrzymywania się od innych.

Regulacje prawne dotyczące działalności wszystkich mediów, niezależnie od ich form i podmiotów nimi władających, powinny być nadzwyczaj wyważone i precyzyjne. Nie mogą pozostawiać wolnego pola dla manipulacji oraz niewłaściwych interpretacji, ale też muszą skutecznie chronić prawo wyborców i kandydatów, a także mediów, do wolności wyrażania swych poglądów. Za niezbędne należy uznać ustanowienie procedur pozwalających uczestnikom kampanii wyborczej skuteczne występowanie przeciwko niezgodnym z prawem i nieuczciwym działaniom środków masowego przekazu, jak też metod kompensacji, wykorzystywanych dla usunięcia rezultatów takich działań[58]. Dużą wagę należy też przypisywać nadzorowi realizacji wymienionych wyżej uregulowań przez niezależne ciała, legitymowane przez wszystkie najważniejsze rywalizujące w wyborach siły polityczne. Mogą to być ciała (organy) specjalnie powoływane tylko na okres wyborów, centralny organ wyborczy (np. centralna komisja wyborcza), jak również ciała usytuowane w samych mediach (np. rady redakcyjne)[59].

Na udostępnieniu – na zasadzie równości – należących do państwa *mass mediów* nie może kończyć się jego aktywna rola w wspieraniu konkurujących o mandaty partii i kandydatów. Od państwa oczekuje się wszechstronnej pomocy, która może przybrać inne jeszcze formy. Może to być np. udostępnianie sal i innych miejsc na spotkania przedwyborcze, umożliwienie korzystania z usług pocztowych, wyznaczanie miejsc przeznaczonych na umieszczanie plakatów wyborczych. Władze państwowe powinny bezwzględnie kierować się przy tym dyrektywą niedyskryminowania żadnego z uczestników kampanii wyborczej. Innym ważnym zadaniem tych władz jest krzewienie ogólnej wiedzy o wyborach – informowanie o istocie i funkcjach wyborów w społeczeństwie demokratycznym, prawie wyborczym, podejmowanych czynnościach wyborczych, kandydatach (listach kandydatów) oraz procedurze głosowania. Standardem jest również reagowanie odpowiednich organów państwowych na nieprawidłowości występujące w kampanii wyborczej, w szczególności na przypadki stosowania przemocy wobec uczestników procesu wyborczego lub ich zastraszania, a także przeciwdziałanie im. Stosowane być powinny

58 Nie należy obecnie do rzadkości ustanawianie sankcji za odmawianie przez stacje radiowe i telewizyjne dostępu do nich kandydatom lub konkurującym partiom – w postaci odebrania koncesji. W USA może to mieć miejsce w przypadku „rozmyślnej lub powtarzającej się odmowy przyznania uzasadnionego dostępu lub zezwolenia na wykupienie rozsądnej ilości czasu w celu skorzystania ze stacji nadawczej przez prawnie kwalifikowanego kandydata na wybieralny urząd federalny na rzecz swojej kandydatury" (§ 312 US Code).

59 *Report on Media Monitoring During Election Observation Missions*, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 10th meeting (Venice, 9 October 2004) and the Venice Commission at its 61st plenary session (Venice, 3–4 December 2004) on the basis of comments by Mr Owen Masters (Expert, United Kingdom) and Ms Herdís Thorgeirsdóttir (Substitute Member, Iceland), Study No 285/2004, CDL–AD(2004)047, pkt 70–74. Zob. też np. *Good Commonwealth Electoral Practice*... (zasada 31).

wszystkie niezbędne środki w celu zapewnienia partiom, kandydatom i ich zwolennikom bezpieczeństwa.

Jednym z aspektów prezentowanej zasady jest uprawnienie do prowadzenia kampanii wyborczej w językach mniejszości narodowych[60], co jest nadzwyczaj ważne dla partii i kandydatów mogących liczyć na ich poparcie. W regionach zamieszkałych przez wspomniane mniejszości w szczególności musi być zagwarantowany dostęp do prezentowanych w ich rodzimych językach programów wyborczych i innych materiałów związanych z wyborami[61]. Zlekceważenie tego wymogu należy uznać za poważne naruszenie idei demokratycznych, wolnych wyborów[62].

Jest rzeczą oczywistą, że nie jest realne, by zasada swobody rywalizacji wyborczej stanowiła element praktyki wyborczej bez stworzenia ogólnych gwarancji urzeczywistniania wolności wypowiedzi, zgromadzeń, swobodnego poruszania się, prawa obywateli dostępu do informacji publicznych oraz wolności środków masowego przekazu. Zastrzec też jednak trzeba, że nie wolno traktować tych wolności i praw w sposób absolutny, tzn. wobec których nie jest dopuszczalne stosowanie pewnych ograniczeń. Ograniczenia takie w przypadku kampanii wyborczych są rzeczą naturalną pod warunkiem, że mają podstawę w obowiązujących ustawach i są uzasadnione racjami nadrzędnymi, o których mówią dokumenty międzynarodowej ochrony praw człowieka.

Fundamentalnym i bardzo delikatnym zagadnieniem jest możliwy do zaakceptowania zakres zawężania wolności wypowiedzi. Nie jest to problem łatwy do rozwiązania, bowiem prawdą jest, że „sztuką jest ustalić równowagę między pokojowo przebiegającą kampanią i wolnym (i często zapalczywym) wyrażaniem poglądów"[63]. Podstawową ogólną wytyczną w tej sprawie formułuje art. 19 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, głoszący, iż wskazana wolność może „podlegać pewnym ograniczeniom, które powinny być wyraźnie przewidziane przez ustawę i które są niezbędne w celu: a) poszanowania praw i dobrego imienia innych, b) ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia lub moralności publicznej". Należy też powołać się na art. 10 ust. 2 europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w myśl którego korzystanie z tej wolności „może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, które są przewidziane prawem

60 Koresponduje z nim obowiązek przekazywania informacji przeznaczonych dla wyborców w językach mniejszości narodowych, głoszony m.in. przez kodeks dobrej praktyki wyborczej (3.1.b.iii) i projekt europejskiej konwencji o standardach wyborów, wolności i praw wyborczych (art. 17 ust. 6).

61 Por. *Existing Commitments*..., s. 18, 35 i 67.

62 Krytycznie jest oceniany, jako godzący w wolność wypowiedzi i informacji, a także ograniczający udział mniejszości narodowych w procesie wyborczym, ustanowiony w bułgarskiej ustawie wyborczej do parlamentu z 13 kwietnia 2001 r. nakaz prowadzenia kampanii wyborczej wyłącznie w języku urzędowym, czyli bułgarskim (art. 55 ust. 2) – zob. R. Uitz: *op. cit.*, s. 11–12.

63 G.S. Goodwin–Gill: *Codes*..., s. 47.

i są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym ze względu na interesy bezpieczeństwa narodowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego, zapobieganie zakłóceniom porządku publicznego lub przestępczości, ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób, zapobieganie ujawnianiu informacji poufnych lub zagwarantowanie powagi i bezstronności sądownictwa". Europejski Trybunał Praw Człowieka z tego postanowienia wywiódł trzy kryteria, które powinny być uwzględniane przy limitowaniu wolności wypowiedzi: 1) każde ograniczenie musi być ustanowione prawem, 2) powinno być konieczne w społeczeństwie demokratycznym i odpowiadać pilnej potrzebie społecznej, 3) być proporcjonalne do celu, który władze chciały osiągnąć[64]. Wszystkie te kryteria muszą być bezwzględnie przestrzegane również w kampaniach wyborczych do parlamentu, jak i w innych wyborach władz publicznych.

4. Zasada równego statusu prawnego podmiotów rywalizacji wyborczej

Wyodrębnione wcześniej zasady prowadzenia kampanii wyborczej, pochodne wobec naczelnej zasady swobody rywalizacji wyborczej, porządkują i konkretyzują ramy tej kampanii, a także wprowadzają pewne dodatkowe ograniczenia odnoszące się do wolności i praw politycznych obywateli.

Pierwszą z nich jest – przypomnijmy – zasada równego statusu prawnego podmiotów rywalizacji wyborczej w toku kampanii wyborczej, z której wynika m.in. zakaz dyskryminowania któregokolwiek z tych podmiotów. Zasada ta często jest uznawana za element szerszej zasady równości szans wyborczych, traktowanej z kolei jako jeden z aspektów ogólnej zasady równości prawa wyborczego[65]. Jej wysoka ranga z dużą mocą zaznaczona jest w wielu aktach międzynarodowych. Dokument Spotkania Kopenhaskiego np. głosi, że państwa uczestniczące zapewnią partiom i organizacjom politycznym „niezbędne gwarancje prawne, by były zdolne rywalizować ze sobą wzajemnie na podstawie równego traktowania wobec prawa i przez władze" (§ 7.6). Deklaracja w sprawie kryteriów wolnych i uczciwych wyborów Unii Międzyparlamentarnej podkreśla: „Każdy indywidualnie lub wspólnie

64 *Handyside v.The United Kingdom*, 7 December 1976, Application No. 5493/72; Sunday Times v. United Kingdom, 26 April 1976, Application No. 6538/74; *Sunday Times v. United Kingdom*, 27 March 1996, Application No. 17488/90; *Rekvenyi v. Hungary*, 20 May 1999, Application No. 25390/94. Orzekając w pierwszej z wymienionych spraw, Trybunał zauważył, że choć pojęcie „konieczny" w rozumieniu art. 10 ust. 2 Konwencji nie jest synonimem słowa „niezbędny", nie jest jednak tak elastyczne, jak sformułowania: „dopuszczalny", „typowy", „użyteczny", „uzasadniony", czy „pożądany", które można znaleźć w tekście Konwencji. Wstępne ustalenie konieczności należy do władz państwowych. Swoboda ta nie jest jednak nieograniczona, ponieważ Trybunał, jako organ odpowiedzialny za przestrzeganie przez państwa zobowiązań wynikających z Konwencji, jest uprawniony do ostatecznej oceny, czy określone „ograniczenia" lub „sankcje" dają się pogodzić z obowiązkiem ochrony wolności wypowiedzi. Stanowisko to Trybunał powtórzył w następnej w kolejności sprawie wymienionej w tym przypisie.

65 Zob. np. J. Buczkowski: *op. cit*, s. 156 i n.; A. Żukowski: *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004, *s. 65.*

z innymi ma prawo [...] do prowadzenia kampanii wyborczej na jednakowych zasadach z innymi partiami politycznymi, łącznie z partiami politycznymi, uczestniczącymi w działającym rządzie" (pkt 3.3). Kodeks dobrej praktyki wyborczej Komisji Weneckiej stwierdza zaś: „Równość szans musi być zagwarantowana jednakowo dla partii i kandydatów" (2.3), a dokument *Good Commonwealth Electoral Practice* tę wytyczną formułuje następująco: „Zarówno partie, jak i niezależni kandydaci, powinni być wolni w prowadzeniu kampanii na równych warunkach w oparciu o prawo, realizując prawa do wolności wypowiedzi i zgromadzeń oraz sprawiedliwego dostępu do wszystkich mediów" (zasada 24). Konwencja WNP o standardach wyborów demokratycznych, wyborczych praw i wolności rozpatrywany tu wzorzec umieszcza w ramach osobnej zasady wyborów demokratycznych – wyborów sprawiedliwych, których przesłanką ma być m.in. zabezpieczenie „równych możliwości każdego kandydata lub partii politycznej (koalicji) uczestniczenia w kampanii wyborczej, w tym dostępu do środków masowej informacji i telekomunikacji" (art. 10 ust. 2 pkt b)[66]. W świetle przytoczonych aktów prawo nie powinno uprzywilejowywać jakichkolwiek uczestników rywalizacji, w tym też powiązanych z aktualnymi układem sił rządzących: nie mogą oni być różnicowani w środkach masowego przekazu przez organy państwowe oraz organy przeprowadzające wybory[67].

Standardem wolnych wyborów o fundamentalnym znaczeniu jest obowiązek umożliwienia wszystkim konkurującym w wyborach partiom i kandydatom równego dostępu do środków masowego przekazu[68], który nakładany jest przede wszystkim na media publiczne, a niekiedy nawet – tylko na nie[69]. Objęte są nim: radio, telewizja, prasa[70]. Niezmiernie trudno byłoby natomiast obowiązek ten odnieść do

66 W innym miejscu konwencja rozwija to postanowienie, nieco je doprecyzowując: „Wszystkim kandydatom, partiom politycznym (koalicjom), uczestniczącym w wyborach, zgodnie z konstytucją i ustawami, powinny być zabezpieczone równe warunki dostępu do środków masowej informacji i telekomunikacji w celu przeprowadzenia agitacji przedwyborczej, w tym przedstawienia swojego programu (platformy)" (art. 13 ust. 5). Nadmieńmy, że konwencja zalicza „swobodny dostęp" do wspomnianych środków ponadto do istoty innej jeszcze wyodrębnionej w tym dokumencie zasady wyborów demokratycznych, tj. zasady wyborów autentycznych (art. 9 ust. 3). Od postanowień tego aktu nie odbiega ujęcie zagadnienia równego dostępu do środków masowego przekazu w projekcie europejskiej konwencji o standardach wyborów, praw i wolności wyborczych (art. 4 ust. 3 i art. 5 ust. 2, art. 17).

67 Trudno jest toteż zgodzić się z twierdzeniem, że w wolnych i uczciwych wyborach jedynie „główni konkurenci powinni mieć przynajmniej pewien dostęp do kampanijnych środków oraz mediów, nawet jeżeli ten dostęp nie jest całkowicie równy". J. Elklit, P. Svensson: *op. cit.*, s. 206.

68 Np. Dokument Spotkania Kopenhaskiego nakłada na państwa uczestniczące obowiązek zapewnienia, by „żadne przeszkody prawne i administracyjne nie stały na drodze niezakłóconego dostępu do środków przekazu, na podstawie niedyskryminacji wszystkich ugrupowań politycznych i jednostek pragnących uczestniczyć w procesie wyborczym" (§ 7.8), zaś Deklaracja w sprawie kryteriów wolnych i uczciwych wyborów Unii Międzyparlamentarnej tak oto ujmuje ten wymóg: „Każdy kandydat ubiegający się o wybór i każda partia polityczna winni posiadać jednakową możliwość dostępu do środków przekazu, w szczególności masowego, by móc przedstawić swe poglądy polityczne" (pkt 3.4).

69 Na ustanowieniu zasady równego dostępu tylko do mediów państwowych poprzestaje dokument „Normy i standardy wyborów w regionie SADC" zaznaczając konieczność zrównania szans wyborczych partii opozycyjnych z partiami rządzącymi, czego w praktyce wyborczej w tym regionie świata nader często brakuje (Part 2 Recommendation 4 – ii). Podobnie *Principle for Election Management...* (pkt 4.6).

70 Zdarza się jednak wyłączanie mediów „drukarskich" (*print media*) spod tego obowiązku, jak np. we Francji, gdzie Rada Konstytucyjna jest zdania, że zasada wolności prasy zabrania stosowania zasady równego dostępu

najnowszego środka powszechnej komunikacji, jakim jest Internet, a to ze względu na praktyczną niemożliwość jego wyegzekwowania. Przeciwko temu przemawia również – jak to zaznaczył Sąd Najwyższy USA – wzgląd na potrzebę ochrony Internetu jako „najbardziej powszechnego ze wszystkich dotąd rozwiniętych środków masowego komunikowania się", a w związku z tym zasługującego na „najwyższy stopień ochrony przed ingerencją państwową"[71]. Co jest przy tym nadzwyczaj istotne: Internet może pełnić bardzo pożyteczną rolę w uzupełnianiu formalnoprawnych gwarancji równości szans wypowiedzi w kampanii wyborczej o czynnik materialny, czego przykładem są Stany Zjednoczone Ameryki, gdzie pomimo obowiązywania doktryny „równych wymagań czasowych", o rzeczywistym zakresie dostępu do mediów rozstrzygają możliwości finansowe podmiotów rywalizacji wyborczej[72].

Zasada równości szans wymaga też, by uczestnicy kampanii wyborczej byli jednakowo traktowani w przekazywanych przez media wiadomościach i doniesieniach, a także w reportażach, dyskusjach, komentarzach redakcyjnych i innych formach upowszechniania informacji o wyborach. Co tyczy się prywatnych środków przekazu, to pożądane jest, aby wskazany obowiązek również ich dotyczył, w szczególności w odniesieniu do audiowizualnych ich postaci. Jak wskazuje raport Komisji Weneckiej z 2004 r., dotyczący monitoringu mediów dokonywanego przez wyborcze misje obserwacyjne, powstać on powinien wówczas, gdy wspomniane media zdecydują się na przyznanie dostępu choćby jednej partii lub jednemu kandydatowi. Tego typu automatyzm zalecany jest w przypadku prywatnych stacji radiowych oraz telewizyjnych, jak i w ogóle środków elektronicznego przekazu, także w sytuacji zamieszczania reklam i ogłoszeń wyborczych[73]. Bardzo ważne jest w tym przypadku, aby odpowiednie władze państwowe kontrolowały, czy środki przekazu – zarówno państwowe, jak i prywatne – pobierają od wszystkich uczestników kampanii opłaty na równych warunkach i w oparciu o jednolitą stawkę[74]. Każda reklama i ogłoszenie wyborcze musi mieć taką formę, aby można było ją zidentyfikować jako tego rodzaju wystąpienie[75]. Środki masowego przekazu powinny oprócz tego wskazywać

(G.S. Goodwin–Gill: *Codes...*, s. 23). Podobnie sprawa ta przedstawia się w USA; w państwie tym zasady równości szans i uczciwości nie są odnoszone do prasy, a jedynie do radia i telewizji, gdyż tylko one – jak to się podkreśla – uwzględniać muszą „interes publiczny" (zob. tamże, s. 49).

71 *Reno, Attorney General of the United States, et. al. v. American Civil Liberties Union et. al*, 521 U.S. 844 (1997).

72 Zob. I. Olesiuk: *Rozpowszechnianie wypowiedzi politycznych w Internecie w okresie kampanii wyborczych (na tle rozwiązań instytucjonalno-prawnych w Stanach Zjednoczonych)*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Ekspertyza nr 240, sierpień 2001, s. 6.

73 *Report on Media Monitoring...*, pkt 22. Warto przywołać tu przykład USA, gdzie od nadawców radiowych i telewizyjnych wymaga się w przypadku udostępnienia czasu antenowego kandydatowi przyznania równych szans wszystkim innym kandydatom – zob. G.S. Goodwin–Gill: *Codes...*, s. 22.

74 Zob. *Recommendation No. R (99) 15...* Rekomendacja jednocześnie sugeruje możliwość rozważenia prawnego limitowania kwot przeznaczanych na polityczną reklamę przez partie lub kandydatów.

75 *Existing Commitments...*, s. 20, 37 i 69.

źródła wszystkich programów odnoszących się do wyborów (w tym reklam wyborczych) finansowanych przez partie polityczne, kandydatów lub inne podmioty[76].

Zaznaczyć trzeba, że zasada równego statusu prawnego uczestników kampanii wyborczej nie jest i nie musi być przestrzegana bezwzględnie. Równość „całkowita" jest bowiem zastępowana często równością proporcjonalną, umożliwiającą pewne uprzywilejowanie najmocniejszych partii ubiegających się o mandaty kosztem innych, co jak spostrzega L. Garlicki, stanowi wyraz dążenia nie tylko do tego, by w wyborach wyłaniana była reprezentacja narodu, ale też by tworzyły one parlament zdolny do działania[77]. Pierwsza z wymienionych równości, zwana całkowitą lub formalną, nakazuje jednakowe traktowanie partii politycznych bez względu na ich aktualną siłę w parlamencie i stopień poparcia społecznego. Odnosić się ona musi do zakresu oraz sposobu korzystania z urządzeń i środków publicznych w celach wyborczych (np. umieszczanie plakatów, usługi pocztowe, organizowanie demonstracji, wieców i zebrań przedwyborczych). Druga natomiast równość, proporcjonalna, implikuje traktowanie poszczególnych partii stosownie do ich siły, czego wskaźnikiem może być np. rezultat uzyskany przez partie w ostatnich wyborach. Zarówno jeden, jak i drugi rodzaj równości dotyczy przede wszystkim dostępu do państwowych środków masowego przekazu lub znajdujących się pod kontrolą państwa, w szczególności radia i telewizji, jak również finansowania kampanii ze środków publicznych lub korzystania z innych form wsparcia[78].

Doskonałą ilustracją stosowania obu typów równości są metody przydzielania poszczególnym podmiotom rywalizacji wyborczej określonego bezpłatnego czasu przeznaczonego na audycje wyborcze w publicznych stacjach nadawczych[79]. Postępowanie takie, nawiązujące do formuły równości proporcjonalnej, jest dopuszczalne pod warunkiem, że odbywać się będzie – jak wskazuje Rekomendacja nr R (99) 15 Komitetu Ministrów Rady Europy – „w sprawiedliwy i niedyskryminujący sposób, na podstawie jasnych i obiektywnych kryteriów"[80]. Tego typu rozwiązanie przyjmuje m.in. konstytucja Portugalii z 1976 r., stanowiąc, że partiom politycznym, organizacjom związkowym, zawodowym oraz organizacjom reprezentującym różne dziedziny gospodarki, a także innym organizacjom społecznym o zasięgu ogólnokrajowym, przysługuje prawo do czasu antenowego w publicznym radiu i telewizji, „przydzielonego w zależności od ich znaczenia i reprezentatywności, zgodnie z obiektywnymi kryteriami określonymi w ustawie" (art. 40. ust. 1). Konstytucja portugalska jednocześnie dodaje, iż partie polityczne reprezentowane w Zgromadze-

76 Tamże

77 L. Garlicki: *Polskie...*, s. 164.

78 Por. 2.3.b. kodeksu dobrej praktyki wyborczej.

79 W Rumunii w ogóle jest zakazane zamieszczanie w nich płatnych reklam wyborczych, co jeszcze bardziej pogłębia nierówne traktowanie partii politycznych przy podziale czasu bezpłatnego, gdyż są preferowane wówczas partie reprezentowane w parlamencie.

80 Tak też *Report on Media Monitoring...*, pkt 60.

niu Republiki i niewchodzące w skład Rządu mają prawo do wspomnianego czasu, przydzielanego „stosownie do ich reprezentatywności, a także prawo do odpowiedzi i repliki politycznej wobec politycznych deklaracji rządu, w takim samym czasie trwania i znaczeniu, jak czas antenowy i deklaracje Rządu". Identyczne prawa posiadają w swoich regionach partie reprezentowane w regionalnych zgromadzeniach ustawodawczych (art. 40 ust. 2). Ogólne reguły zawarte w tych postanowieniach, jak można sądzić, stosowane być powinny w czasie prowadzenia kampanii wyborczych. Odnosząc się do rywalizacji między kandydatami, portugalska ustawa zasadnicza potwierdza ich prawo do czasu antenowego w stacjach radiowych i telewizyjnych o zasięgu ogólnokrajowym i regionalnym, przydzielanego „regularnie i sprawiedliwie" (art. 41 ust. 3).

Popularnym kryterium, branym pod uwagę przy rozdziale czasu antenowego w oparciu o ogólną zasadę równości proporcjonalnej, są wyniki ostatnich wyborów (np. Albania, Francja, Niemcy). Podstawą zastosowania formuły równości proporcjonalnej mogą być także inne kryteria, jak np.: liczba członków partii, długość jej istnienia, terytorialny zasięg organizacyjny, ogólna liczba zarejestrowanych przez partię kandydatów, liczba okręgów, w których partie zarejestrowały kandydatów lub listy kandydatów.

Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP z dnia 12 kwietnia 2001 r. przyjęła ostatnie z wymienionych kryteriów, odróżniając przy tym dwie formy agitacji wyborczej w telewizji i radio, pochodzące od komitetów wyborczych: audycje wyborcze i ogłoszenia wyborcze. Ustawa ta audycję wyborczą definiuje następująco: jest to „część programu radiowego lub telewizyjnego, niepochodząca od nadawcy, rozpowszechniana nieodpłatnie, stanowiąca odrębną całość ze względu na treść lub formę, umożliwiająca wykorzystanie przez komitet wyborczy przysługującego mu czasu antenowego, [...] przeznaczonego na prowadzenie agitacji wyborczej" (art. 180 ust. 2). W wyborach do Sejmu komitet wyborczy ma prawo do rozpowszechniania audycji wyborczych w programach ogólnokrajowych, jeżeli zarejestrował swoje listy okręgowe co najmniej w połowie okręgów wyborczych, zaś w programach regionalnych, gdy zarejestrował listę okręgową co najmniej w jednym okręgu[81]. Podobna reguła obowiązuje w wyborach do Senatu, z tym że odnosi się do rejestracji kandydatów w okręgach wyborczych. Łączny czas trwania audycji wyborczych uprawnionych komitetów wyborczych w kampanii wyborczej do Sejmu wynosi w programach ogólnokrajowych Telewizji Polskiej 15 godzin (w tym do 3 godzin w TV Polonia) i 30 godzin w Polskim Radiu (w tym do 5 godzin w programie przeznaczonym dla zagranicy), natomiast w programach regionalnych – 10 godzin w Telewizji Polskiej i 15 godzin w Polskim Radiu. W kampanii wyborczej do

81 W Republice Czeskiej ustawa wyborcza nie zezwala na prowadzenie kampanii wyborczej w lokalnych rozgłośniach radiowych.

Senatu ogólny czas rozpowszechniania audycji został ustalony w programach ogólnopolskich w wymiarze 5 godzin w Telewizji Polskiej i 10 godzin w Polskim Radiu, a w programach regionalnych – 3 godzin w Telewizji Polskiej i 6 godzin w Polskim Radiu[82]. Czas przeznaczony na audycje komitetów, które zarejestrowały list kandydatów na posłów lub kandydatów na senatorów co najmniej w połowie okręgów wyborczych, jest dzielony równo pomiędzy te komitety.

Inaczej rzecz ma się z przyznawaniem czasu antenowego w programach regionalnych. Całkowity czas przeznaczony na audycje wyborcze w tych programach w toku kampanii wyborczej do Sejmu dzieli się pomiędzy uprawnione komitety wyborcze proporcjonalnie do liczby zarejestrowanych przez nie list okręgowych, natomiast w kampanii wyborczej do Senatu pomiędzy uprawnionymi komitetami wyborczymi proporcjonalnie do liczby kandydatów na senatorów zarejestrowanych przez nie w okręgach wyborczych objętych zasięgiem danego programu. Ordynacja wyborcza zakazuje odstępowania przysługującego danemu komitetowi wyborczemu czasu antenowego innemu komitetowi. Kolejność emisji audycji wyborczych ustalana jest w drodze losowania.

W przeciwieństwie do audycji wyborczych, ogłoszenia wyborcze w programach nadawców radiowych i telewizyjnych są odpłatne. Wysokość pobieranych za nie opłat musi być dla wszystkich komitetów wyborczych jednakowa oraz ustalona według cennika obowiązującego w dniu zarządzenia wyborów.

Zaznaczyć musimy, że opieranie dostępu do telewizji i radia na zasadzie równości – „całkowitej" czy proporcjonalnej – nie zawsze występuje w państwach demokratycznych, bowiem w niektórych z nich nie obowiązują reguły wprowadzające w tym zakresie ograniczenia (np. Holandia, Norwegia, Włochy)[83].

5. Zasada uczciwego i zgodnego z prawem prowadzenia kampanii wyborczej

Zasada uczciwego i zgodnego z prawem prowadzenia kampanii wyborczej powinna obowiązywać nie tylko uczestników bezpośredniej walki wyborczej, czyli kandydatów i stojące za nimi partie polityczne, ale również inne podmioty, które mogą wywierać wpływ na przebieg tej kampanii, a w następstwie tego – na ostateczne rezultaty wyborów: przede wszystkim środki przekazu oraz aparat państwo-

82 Czas przeznaczony na rozpowszechnianie audycji wyborczych w każdym z programów ogólnokrajowych i regionalnych oraz ramowy podział tego czasu określane jest rozporządzeniem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – w wyborach w 2005 r. było to rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 23 sierpnia 2005 r. w sprawie czasu przeznaczonego na rozpowszechnianie audycji wyborczych oraz ramowego podziału czasu w programach ogólnokrajowych i regionalnych (Dz.U. nr 165, poz. 1382, z tegoż roku Dz.U. nr 168, poz. 1409).

83 D.M. Farrell, P. Webb: *op. cit.*, s. 107.

wy i organy przeprowadzające wybory. Wiążące się z realizacją tej zasady reguły są „sprawą lokalnego wyboru, uwzględniającego czas, miejsce i warunki, historię oraz społeczną i polityczną kulturę"[84]. Zadaniem wykonalnym jest jednak sformułowanie szerokiego zestawu reguł mających charakter powszechny, uniwersalny.

Dokumentem formułującym katalog standardów należytej, „pokojowej", uczciwej rywalizacji wyborczej, odnoszących się do partii politycznych, a pośrednio też zgłoszonych przez nie kandydatów, jest – wspominany już wcześniej – kodeks postępowania partii politycznych prowadzących kampanię wyborczą w wyborach demokratycznych, opracowany przez Międzynarodowy Instytut Demokracji i Pomocy Wyborczej (International IDEA). Katalog ten obejmuje wszystkie istotne normy zachowań i postaw partii politycznych, pożądanych w toczącej się w czasie kampanii wyborczej rywalizacji o miejsca w parlamencie. Zdawać jednak należy sprawę z tego, że stanowi on pewien wyidealizowany wzorzec, gdyż w praktyce wyborczej – nawet w państwach o ugruntowanych od dawna systemach instytucji demokratycznych – zwykle realizacja części wskazanych w kodeksie reguł uczciwej walki wyborczej natrafia na trudne do pokonania przeszkody, czemu sprzyja fakt, iż część z nich ma charakter norm z zakresu etyki politycznej, którym nie jest możliwe lub jest niezmiernie trudne nadanie formy i mocy prawnej. Sprawą zasadniczą zdaje się podejmowanie uporczywych wysiłków, by maksymalnie do tego wzorca się przybliżać.

W pierwszej kolejności wspomniany kodeks wymienia następujące powinności partii politycznych: 1) poszanowanie prawa i wolności innych partii do prowadzenia kampanii wyborczej, rozpowszechniania przez nie idei i zasad politycznych bez jakichkolwiek obaw; 2) postępowanie w taki sposób, by były poszanowane prawa innych partii politycznych, wyborców i wszystkich członków społeczeństwa; 3) poszanowanie wolności prasy; 4) podejmowanie działań mających na celu zapewnienie dostępu wszystkich partii politycznych do ogółu potencjalnych wyborców; 5) dążenie do zapewnienia wyborcom, pragnącym uczestniczyć w działalności politycznej, swobodnego jej wykonywania; 6) nieszykanowanie dziennikarzy, wykonujących swoje zawodowe obowiązki, jak też nieutrudnianie im pracy; 7) niazakłócanie, nieprzerywanie i udaremnianie kampanii wyborczej jakiejkolwiek innej partii politycznej; 8) niepodejmowanie działań mających na celu uniemożliwienie rozpowszechniania przez inne partie i kandydatów plakatów i ulotek wyborczych; 9) nieuszkadzanie i nieniszczenie plakatów innych partii oraz innych osób kandydujących; 10) nieprzeszkadzanie w organizowaniu przez jakąkolwiek inną partię zgromadzeń, marszów i demonstracji; 11) nieutrudnianie nikomu uczestniczenia w przedwyborczych wiecach innych partii; 12) niepozwalanie swoim zwolennikom podejmowania czynności naruszających wymienione wyżej powinności.

84 G.S. Goodwin-Gill: *Codes...*, s. 59.

W kodeksie tym są uwzględnione wytyczne odnoszące się do języka używanego w toku kampanii wyborczej. Partie powinny organizować i przeprowadzać swoją kampanię wyborczą tak, aby sprzyjała ona powstaniu przyjaznej i pokojowej atmosfery, a także podejmować działania z poczuciem odpowiedzialności i godności. Mówcy na wiecach, spotkaniach przedwyborczych są zobowiązani do powstrzymywania się od wypowiedzi podburzających i znieważających, mających charakter gróźb oraz nawołujących do użycia przemocy wobec jakiejkolwiek osoby lub grupy osób. Wymienione wytyczne są wymierzone m.in. przeciwko brutalnie prowadzonym tzw. kampaniom negatywnym. Można jednak odnieść wrażenie, że omawiany kodeks nieco taką praktykę lekceważy, formułując dość skromny zestaw odnoszących do niej postanowień.

Kodeks postępowania partii politycznych prowadzących kampanię wyborczą wymaga ponadto od każdej partii niewydawania, oficjalnie czy anonimowo, pamfletów, ulotek, plakatów zawierających treści lub materiały grożące użyciem przemocy, ewentualnie nawołujących do niej. Dokument ten zakazuje partiom imitowania symboli innych partii, zaboru, zniekształcania oraz niszczenia ich politycznych i wyborczych materiałów, jak również zezwalania swoim zwolennikom naruszania tych zakazów. Osobne miejsce poświęcone jest w nim zagadnieniu zastraszania i przemocy w kampanii wyborczej. Partia polityczna uznając, że szantaż w każdej formie jest niedopuszczalny, powinna: 1) wydawać dyrektywy jednoznacznie zabraniające swoim aktywistom, kandydatom, członkom i zwolennikom zastraszania jakiekolwiek osoby; 2) prowadzić kampanię przeciwko przemocy i groźbom jej zastosowania, wszystkim aktom wandalizmu i naruszenia porządku publicznego, których dopuścili się lub zamierzają się dopuścić działacze partii, kandydaci, członkowie lub zwolennicy; 3) szanować inne osoby i partie, a także ich własność. Obowiązkiem przywódcy partii jest wydanie funkcjonariuszom partyjnym, kandydatom, członkom i zwolennikom polecenia, by nie posiadali żadnej broni na wiecach, zebraniach, demonstracjach i marszach. Z postanowieniami tymi koreluje zakaz uczestniczenia partii w stosowaniu jakiegokolwiek rodzaju przemocy w celu zademonstrowania swojej siły lub dowiedzenia swojej supremacji oraz wyrażania przez nią zgody na takie działania, jak również zakaz wyrządzania szkody w majątku publicznym lub prywatnym.

Ważną dyrektywą, zawartą w kodeksie, jest nakaz nienadużywania przez partię swojej władzy, przywilejów i wpływów w celach politycznych (np. w postaci proponowania wynagrodzenia lub groźby ukarania) oraz niekorzystania przez nią ze środków państwowych, regionalnych i municypalnych lub innych o charakterze społecznym w celu prowadzenia kampanii wyborczej. Nie mniej istotne są postanowienia antykorupcyjne. Kodeks formułuje w tym zakresie zakaz przyjmowania pieniędzy lub ich oferowania, jak też wręczania innych postaci łapówki, po to, by zachęcić wyborców do głosowania na określoną partię lub kandydata (ewentualnie

głosowania przeciwko nim), jak też w ten sam sposób wywierania presji, by pewne osoby kandydowały lub nie kandydowały[85], złożyły rezygnację lub nie zrezygnowały z ubiegania się o mandaty. Innym zakazem jest zakaz zdobywania poparcia lub pomocy osób urzędowych, funkcjonariuszy państwowych w celu ułatwienia lub utrudnienia wyboru określonych kandydatów (kandydata).

Opisany wyżej – opracowany pod auspicjami IDEA – kodeks jest wprawdzie, jak to zaznaczono w notce redakcyjnej jego wydania, „projektem uniwersalnego zbioru minimum standardów", to jednak opracowany został głównie z myślą o państwach, w których istnieją bardzo głębokie konflikty polityczne oraz zachodzi potrzeba zapewnienia przemian demokratycznych. W takich państwach zazwyczaj przyjmowane były tego typu akty. Z faktu tego nie wolno jednak wyprowadzać wniosku o ich nieprzydatności w państwach charakteryzujących się stabilnymi, demokratycznymi mechanizmami sprawowania władzy publicznej. Świadczy o tym chociażby sformułowana w znacznej liczbie dokumentów, poświęconych standardom wyborczym, zachęta do opracowywania i akceptacji kodeksów postępowania w kampanii wyborczej, która nie jest skierowana do jakiejś grupy państw, lecz ich ogółu[86].

85 Zakazy takie głoszą wprost niektóre ustawy wyborcze. Przykładem jest ustawa z 18 maja 2005 r. o wyborach deputowanych do Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej: „Partiom politycznym, które zgłosiły federalne listy kandydatów, kandydatom, mężom zaufania partii, upełnomocnionym przedstawicielom partii do spraw finansowych, upełnomocnionym przedstawicielom regionalnych oddziałów partii politycznych do spraw finansowych, a także innym osobom i organizacjom przy prowadzeniu przedwyborczej agitacji zabrania się przekupywania wyborców: wręczać pieniądze, podarunki i inne korzyści materialne, z wyjątkiem za wykonanie pracy organizacyjnej (zbieranie podpisów wyborców, udział w prowadzeniu przedwyborczej agitacji); wynagradzać wyborców wykonujących wskazaną pracę organizacyjną, w zależności od wyników głosowania, lub obiecywać takie wynagrodzenie; prowadzić sprzedaż towarów z upustem, bezpłatnie udostępniać jakiekolwiek towary, z wyjątkiem materiałów drukowanych (w tym ilustrowanych) i znaczków, specjalnie przygotowanych dla potrzeb kampanii wyborczej; świadczyć usługi darmowe lub na warunkach ulgowych, a także oddziaływać na wyborców poprzez obiecywanie wręczenia im środków pieniężnych, papierów wartościowych i innych materialnych dóbr (w tym w zależności od wyników głosowania); świadczyć usługi inaczej niż na podstawie podejmowanych zgodnie z ustawodawstwem Federacji Rosyjskiej decyzji organów władzy państwowej, organów samorządu terytorialnego" (art. 62 ust. 2). Ustawa nie zezwala również na organizowanie loterii i innych gier prowadzonych na zasadzie ryzyka, w których nagrody lub uczestnictwo zależą od wyników głosowania lub są w inny sposób związane z wyborami (art. 62 ust. 3). Podobny zakaz głosi też polska ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu z 12 kwietnia 2001 r. („Zabronione jest organizowanie w ramach prowadzonej kampanii wyborczej gier losowych i konkursów, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych" – art. 88 ust. 4), która oprócz tego formułuje – rzadko wprowadzane do ustawodawstwa wyborczego – zakazy dotyczące podawania lub dostarczania napojów alkoholowych w ramach kampanii wyborczej: „Zabronione jest podawanie oraz dostarczanie, w ramach prowadzonej kampanii wyborczej, napojów alkoholowych nieodpłatnie lub po cenach sprzedaży netto możliwych do uzyskania, nie wyższych od cen nabycia lub kosztów wytworzenia" (art. 88 ust. 8). W części państw przepisy dotyczące korupcji wyborczej zawarte są w kodeksach karnych – np. amerykański kodeks karny za przestępstwo uznaje zapłatę, domaganie się lub przyjmowanie pieniędzy, jak również innych świadczeń, w zamian za obietnicę poparcia na federalne stanowisko (§ 210). Bogate jest amerykańskie orzecznictwo sądowe dotyczące różnych pieniężnych form zachęcania wyborców do udziału w wyborach lub głosowaniu na konkretnych kandydatów. Warto przytoczyć stanowisko Sądu Najwyższego stanu Mississippi, który ustosunkowując się do problemu legalności loterii organizowanej przez jednego z kandydatów, stwierdził, że tego rodzaju postępowanie „zachęca wyborców, których motywacją głosowania powinno być poczucie spełnienia obywatelskiego obowiązku, do udania się do urn wyborczych z niegodziwym pragnieniem krótkotrwałego wzbogacenia się" – *Naron. V Prestage*, 469 So. 2d 83, 86 (Miss. 1985). Zob. też orzeczenie Sądu Najwyższego Alaski *Danserau, et al. V. Ulmer*, 903 P 2d 555.

86 Tak np. Deklaracja w sprawie kryteriów wolnych i uczciwych wyborów (pkt 4.2).

Kodeksy były przyjmowane dotąd w oparciu o rozmaite metody. Najczęściej stanowiły rezultat uzgodnień międzypartyjnych, czyli to same partie ostatecznie rozstrzygały o ich treści i dobrowolnie podporządkowywały się zawartym w nich regułom (np. w Namibii w 1989 r., Kostaryce w 1998 r.). Niekiedy bywała nadawana im ranga ustawowa, co następowało w drodze uchwalenia osobnej ustawy lub włączenia postanowień kodeksu do ustawy wyborczej (np. w Kambodży – 1992 r., Malawi – 1993 r.). Ustanawiane też były przez „trzeci" podmiot, a więc nie przez parlament lub same partie polityczne, ale np. przez organ przeprowadzający wybory (Nikaragua – 1989 r., Indie – 1991 r., Bośnia i Hercegowina – 1996 r.), często jednak po wcześniej zapadłych uzgodnieniach między partiami politycznymi.

Wydaje się słuszny pogląd, iż najlepszą metodą przyjmowania kodeksów, ze względu na skuteczność oddziaływania na praktykę wyborczą, jest dobrowolna ich akceptacja przez partie polityczne w następstwie zawartej przez nie ugody. Jak powiada G.S. Goodwin–Gill, siła kodeksu postępowania wyraża się częściowo we „własnym zasadniczo demokratycznym charakterze, będącym rezultatem faktu, iż wiążącym jego źródłem są same partie [...] Chociaż kodeks może być opracowany przez komisję wyborczą lub ostatecznie zaaprobowany przez legislaturę, to mimo to pozostaje ono metodą godną poparcia"[87]. Stwierdzić przede wszystkim należy, że partie, które wzięły na siebie w ten sposób określone obowiązki, co jest zrozumiałe, bardziej są skore do ich realizacji, a oprócz tego, uczestnicząc w procesie ich formułowania, mogą same wnosić pozytywny wkład w kształtowanie stylu i kultury przeprowadzania kampanii wyborczych[88]. Za G.S. Goodwinem–Gillem można wymienić wiele innych jeszcze korzyści wynikających z tak powstałych kodeksów: „Kodeks postępowania może być postrzegany jako narzędzie wspierające wolność i uczciwość; skuteczny wybór; reprezentacyjny i wiarygodny proces; przejrzystość i odpowiedzialność; redukowanie antagonizmów; powstawanie i utrwalanie demokratycznej kultury politycznej. Jeżeli okaże się to być skuteczne, kodeks postępowania będzie krzewił konsultację i dyskusję partyjną, w interesie »dobrych« wyborów, jak również – bardziej ogólnie – w promowaniu zaufania między uczestnikami [rywalizacji wyborczej – G.K.] i przypuszczalnie wśród wyborców. Przepisy prawne odnoszące się do wolnych i uczciwych wyborów mogłyby być wprowadzane w życie skutecznie, uzupełniane i wykonywane za praktycznym pośrednictwem kodeksu postępowania. [...] W praktyce zachodzi znaczna zbieżność między obiema formami regulacji w dążeniu do osiągnięcia tego samego celu. W niektórych sytuacjach rola prawa jest oczywista, np. w zakresie zakazu używania przemocy lub podburzania. Kodeks powtarza stosowne zasady, ale może pójść dalej, wskazując rodzaje zachowań, którym jest przeciwny, krzewiąc klimat tolerancji i współpracy"[89]. Jest

87 G.S. Goodwin–Gill: *Codes...*, 59.

88 Zob. *Code of Conduct. Political Parties...*, s. 9.

89 G.S. Goodwin–Gill: *Codes...*, s. 3 i 4.

faktem bezsprzecznym, że kodeksy znacząco przyczyniały się do pokojowego przebiegu wyborów, a także wspomagały wzrost zaufania do demokratycznych przemian, których elementem było wprowadzanie w życie rządów reprezentacyjnych. Mając jednak na uwadze uniwersalne, wymienione chociażby wyżej, korzyści płynące z przyjmowania tych aktów, zasadny wydaje się postulat szerszego nimi zainteresowania w państwach, które mają już utrwalone podstawy ustroju demokratycznego. Sądzić można, iż mogłyby one stymulować poprawę obrazu kampanii wyborczych jako rzeczywiście uczciwej batalii o mandaty parlamentarne.

O tym, że obraz ten nie zawsze jest korzystny, świadczy coraz szersza praktyka prowadzenia tzw. kampanii negatywnych, przejawiających się w dążeniu do dyskredytacji, a nawet wręcz „zniszczenia" rywali. „Negatywna kampania skupia się na słabościach i przewinieniach przeciwników: popełnionych przez nich błędach, wadach ich charakterów lub dokonań, złej polityce, którą realizowaliby"[90]. Prowadzenie jej w sposób „czysty", w oparciu o rzeczową, pozbawioną insynuacji, kłamstw oraz drapieżnej napastliwości, mieści się w akceptowanych ramach walki wyborczej. Całkowicie inaczej rzecz ma się, jeżeli kreację i zakreślanie niekorzystnego wizerunku przeciwników politycznych cechuje brutalność: gdy są oni „obrzucani błotem", zniesławiani, obrażani, poniżani[91]. Tego rodzaju ataki personalne naruszają elementarne zasady poprawności politycznej, jak również wymogi zwykłej uczciwości i przyzwoitości ludzkiej. A do tego jeszcze, antagonizując uczestników rywalizacji wyborczej, kształtują niewłaściwą atmosferę kampanii wyborczej – sprowadzają ją na tory bezwzględnej, nieograniczonej normami etycznymi, bez jakiegokolwiek szacunku dla przeciwników oraz wyborców, „wojny" wyborczej. Taki styl kampanii nie tylko zdecydowanie odbiega od kanonów uczciwej rywalizacji, ale ponadto nie może pozostać bez niekorzystnego wpływu na kulturę polityczną społeczeństwa oraz postawy obywateli wobec demokratycznych mechanizmów sprawowania władzy. Często jest też czynnikiem obniżającym frekwencję wyborczą. Uzasadnione zatem jest przeciwstawianie się takiej praktyce.

W tym właśnie kierunku zmierzają propozycje norm zawarte we wzorcowym kodeksie postępowania wyborczego, opracowanym przez G.S. Goodwina–Gilla. W kodeksie tym jest m.in. mowa o niedopuszczalności używania języka znieważającego, podburzającego i nieprzyzwoitego, o potrzebie podejmowania wszelkich kroków mających na celu unikanie gwałtownej konfrontacji (§ 5.1). Nakazuje on partiom politycznym, kandydatom i osobom wspierającym wystrzeganie się krytyki innych partii, liderów partyjnych i kandydatów, która nie dotyczy ich publicznej działalności, jak również mającej podstawę w niezweryfikowanych zarzutach i faktach. Krytyka i komentarze powinny być ograniczone do sposobów rozwiązywania spraw, polityki, programów oraz respektować prawo innych do posiadania własnych opinii. Dokument ten formułuje ponadto wymóg powstrzymywania się od krytykowania życia prywatnego przywódców partyjnych i kandydatów oraz ich znieważania z powodu rasy, religii, płci, pochodzenia społecznego, wykształcenia, jak również z jakiejkolwiek innej przyczyny (§ 5.3)[92].

90 W.G. Mayer: *In Defence of Negative Campaigning*, „Political Science Quarterly" 1996, Vol. 111, No. 3, s. 440.

91 W USA popularna jest typologia negatywnych kampanii wyborczych, zgodnie z którą wyróżniane są ich trzy typy: uczciwe, kłamliwe (oszczercze) i wprowadzające w błąd. Zob. C. Ferguson III: *The Politics of Ethics and Elections: Can Negative Campaign Advertising Be Regulated in Florida?*, „Florida State University Law Review" 1997, Vol. 24, No. 2, s. 465 oraz 469 i n. O innych typologiach reklam negatywnych zob. W. Cwalina: *Polityczna reklama negatywna*, [w:] *Marketing polityczny w poszukiwaniu strategii wyborczego sukcesu*, red. M. Jeziński, Toruń 2005, s. 113–118.

Nadmieńmy, że problem korelacji między stopniem intensywności i ostrości negatywnej kampanii wyborczej a frekwencją wyborczą jest przedmiotem nadzwyczaj gorących dyskusji w USA, a więc w państwie, w którym negatywny styl prowadzenia kampanii wyborczej, mający już ponad dwustuletnią historię[93], „stał się raczej normą niż wyjątkiem"[94], przybierając nierzadko drastyczne formy. Z jednej strony, taka praktyka poddawana jest ostrej krytyce, jako szkodząca amerykańskiej demokracji i kulturze politycznej społeczeństwa, wręcz przejaw patologii politycznej[95], a skutkiem jej jest m.in. – jak wskazuje się, niejednokrotnie w oparciu o wyniki badań – zniechęcanie części wyborców do udziału w głosowaniu[96], a przynajmniej wówczas, gdy kampania ma ostry, „oszczerczy" charakter[97]. Z drugiej strony, jest wskazywany brak takiej korelacji[98] lub nawet mobilizujący wpływ negatywnej kampanii na wzrost liczby głosujących[99]. Krytycy brutalnej, bezwzględnej, nieprzebierającej w środkach walki, odbywającej się w ramach negatywnej rywalizacji wyborczej, postulują wprowadzenie prawnych ograniczeń[100], co jednak – jak się podkreśla – jest niełatwe ze względu na treść I poprawki do konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki, zakazującej stanowienia ustaw ograniczających wol-

92 G.S. Goodwin–Gill: *Codes...*, s. 66 i 67.

93 Taki charakter miała już walka w wyborach prezydenckich w 1796 r. między Thomasem Jeffersonem i Johnem Adamsem; odznaczała się ona wzajemnymi oskarżeniami i atakami. Jak zauważa W. Cwalina: „Mimo upływu ponad dwustu lat, ton i charakter walki wyborczej nie uległ znaczącej zmianie" (*op. cit.*, s. 110).

94 S. Ansolabehere, S. Iyengar: *Does Attack Advertising Demobilize the Electorate*, „American Political Science Review" 1994, Vol. 88, No. 4, s. 829.

95 O dużym stopniu dezaprobaty społecznej wobec takiej praktyki świadczą rezultaty badań – np. w jednym z nich 58% mieszkańców Florydy stwierdziło, że jest ona szkodliwa (C. Ferguson III: *op. cit.*, s. 465).

96 Np. S. Ansolabehere, S. Iyengar: *op. cit.*, s. 833 i n.

97 Np. K. Fridkin Kahn, P.J. Kenney: *Do Negative Campaigns Mobilize or Suppress Turnout? Clarifying the Relationship Between Negativity and Participation*, „American Political Science Review" 1999, Vol. 93, No. 4, s. 877 i n.

98 Np. J.D. Clinton, J. Lapinski: „Targeted" Advertising and Voter Turnout: An Experimental Study of the 2000 Presidential Election, „Journal of Politics" 2004, Vol. 66, No. 1, s.92; S.E. Finkel, J.G. Geer: *A Spot Check: Casting Doubt on the Demobilizing Effect of Attack Advertising*, „A Journal of Political Science" 1998, Vol. 42, No. 2, s. 582; R. Lau, L. Sigelman, C. Heldman, P.B abbitt: *The Effects of Negative Political Advertisements: A Meta–Analytic Assessment*, „American Political Science Review" 1999, Vol. 93, No. 4, s. 856 i n.

99 Np. K. Goldstein, P. Freedman: Campaign Advertising and Voter Turnout: *New Evidence for a Stimulation Effect*, „Journal of Politics" 2002, Vol. 64, No. 3, s. 721 i n.; P.S. Martin: *Inside the Black Box of Negative Campaign Effects: Three Reasons Why Negative Campaigns Mobilize*, „Political Psychology" 2004, Vol. 25, No. 4, s. 557; M. Wattenberg, C.L. Brians: *Negative Campaign Advertising: Demobilizer or Mobilizer?*, „American Political Science Review" 1999, Vol. 93, No. 4, s. 892.

100 Tak np. S. Ansolabehere, S. Iyengar, A.F Simon, N.A. Valentino: *op. cit.*, s. 836; K. Fridkin Kahn, P.J. Kenney: *op. cit.*, s. 887; W.G. Mayer: *op. cit.*, s. 448 i n.

ność słowa i prasy, a także tradycyjne amerykańskie absolutyzowanie tych wolności[101]. Jedynie w części stanów zostały uchwalone ustawy godzące w skrajne postaci nadużywania tych wolności – poprzez upowszechnianie nieprawdziwych informacji, czy też wypowiedzi zniesławiające, oszczercze. Regulacje te jednak cechuje nieskuteczność, gdyż procedury, które w oparciu o nie są stosowane, umożliwiają pokrzywdzonym dojście swych racji dopiero po wyborach[102]. W tej sytuacji zrozumiałe są coraz bardziej zmasowane inicjatywy obywatelskie, które stawiają sobie za zadanie łagodzenie stylu rywalizacji wyborczej, m.in. poprzez opracowywanie kodeksów uczciwego prowadzenia kampanii, do których przestrzegania mogą dobrowolnie zobowiązywać się osoby ubiegające się o mandaty.

Na kontynencie europejskim zrozumienie potrzeby istnienia tego typu ograniczeń jest o wiele większe, czego dowodzi fakt ich wprowadzenia do znacznej liczby ustaw wyborczych. W Republice Litewskiej jest nawet ustanowiony ustawowo generalny zakaz prowadzenia kampanii negatywnej. Ustawy wyborcze innych państw, o ile już zawierają postanowienia odnoszące się do tej kwestii, to zazwyczaj formułują zakaz podawania i rozpowszechniania informacji nieprawdziwych[103] lub godzących w dobre imię kandydatów na przedstawicieli, ich godność i honor[104], ewentualnie nakazują uczciwość rywalizacji wyborczej[105].

W świetle dokumentów międzynarodowych standardem wolnych wyborów, ograniczającym pole do uprawiania kampanii negatywnej, jest bezwzględnie realizowany obowiązek wszystkich środków masowego przekazu umożliwienia dokonania sprostowania lub udzielenia odpowiedzi w razie podania informacji nieścisłych, nieprawdziwych, czy też wypowiedzi obraźliwych lub zniesławiających. Z prawa do takich wystąpień zainteresowani powinni mieć możność skorzystania jeszcze w czasie trwania kampanii wyborczej[106]. Skutecznym środkiem mogą być także inne mechanizmy ochrony prawdy oraz czci i dóbr osobistych kandydatów[107]: procedury sądowe, powierzenie uprawnień w tym zakresie komisjom wyborczym, czy też działającym w mediach specjalnym ciałom[108].

101 Jego wykładnikiem jest chociażby stanowisko Sądu Najwyższego USA: „Polityczna wypowiedź ze swej natury musi niekiedy mieć przykre konsekwencje i, w ogóle, nasze społeczeństwo przykłada większą wagę do wartości wolności wypowiedzi niż do gróźb jej nadużywania" – *McIntyre v. Ohio Elections Commission*, 514 U.S. 334 (1995).

102 Zob. C. Ferguson III: *op. cit.*, s. 469 i 502–504.

103 Np. w Republice Czeskiej i Polsce.

104 Np. w Federacji Rosyjskiej.

105 Np. w Republice Czeskiej.

106 Por. Report on Media Monitoring..., pkt 14 i 24.

107 Jak trafnie spostrzegają B. Michalski i T. Kononiuk, przedmiotem ochrony w przypadku obowiązku sprostowania jest prawda, zaś obowiązku publikacji odpowiedzi jest nim cześć oraz dobra osobiste – zob. B. Michalski, T. Kononiuk: *Prawna regulacja zasad i form agitacji wyborczej prowadzonej w okresie kampanii wyborczej*, [w:] *Rola mediów w kampanii wyborczej w świetle ustawodawstwa polskiego*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Konferencje i Seminaria" 2001, nr 11.

108 Zob. Recommendation No. R (99) 15..., jak też Objaśniające Memorandum do tego dokumentu (pkt 59). W Polsce w wyborach do Sejmu i Senatu jest ustanowiona przyspieszona procedura sądowa. Art. 91 ust. 1 ordynacji wyborczej do tych organów stanowi: „Jeżeli rozpowszechniane, w tym również w prasie w rozumieniu prawa prasowego, materiały wyborcze, a w szczególności plakaty, ulotki, hasła i wypowiedzi lub inne formy prowadzonej w okresie kampanii wyborczej agitacji, zawierają informacje nieprawdziwe, kandydat na posła albo kandydat na senatora lub pełnomocnik wyborczy zainteresowanego komitetu wyborczego ma prawo wnieść do sądu okręgowego wniosek o wydanie orzeczenia: 1) zakazu rozpowszechniania takich informacji, 3) nakazania sprostowania takich informacji, 3) nakazania publikacji odpowiedzi na stwierdzenia naruszające dobra osobiste, 5) nakazania przeproszenia osoby, której dobra osobiste zostały naruszone". Sąd okręgowy rozpoznaje taki wniosek w ciągu 24 godzin, w postępowaniu nieprocesowym, w składzie jednego sędziego (art. 91 ust. 2). Na postanowienie sądu okręgowego przysługuje w ciągu 24 godzin zażalenie do sądu apelacyjnego, który rozpoznaje je w ciągu kolejnych 24 godzin; od postanowienia tego sądu nie przysługuje już żaden środek prawny i podlega ono natychmiastowemu wykonaniu (art. 91 ust. 3). Publikacja sprostowania, odpowiedzi lub przeprosin następuje najpóźniej w ciągu 48 godzin, na koszt zobowiązanego; w orzeczeniu tym sąd wskazuje prasę, w której ma nastąpić publikacja oraz termin publikacji (art. 91 ust. 4). Jeżeli sprostowanie, odpowiedź lub przeprosiny nie zostaną zamieszczone, wówczas sąd, na wniosek zainteresowanego, zarządza ich publikację na koszt zobowiązanego, w trybie postępowania egzekucyjnego (art. 91 ust. 5). W trybie przyspieszonym sąd nie może zasadzić odszkodowania, jednakże poszkodowany może żądać je na zwykłej drodze sądowej.

Nie oznacza to jednak całkowitego braku przyzwolenia na wypowiedzi ostre, emocjonalne czy wręcz napastliwe, na wszelakie przejawy negatywnej kampanii wyborczej. Bardzo ważna jest w tej sprawie wytyczna Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, powtarzana przy okazji rozpatrywania kilku skarg, iż postanowienie art. 10 ust. 2 europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie stoi na przeszkodzie głoszeniu poglądów i przekazywaniu informacji „obraźliwych, szokujących i podburzających", ponieważ takie są wymagania „pluralizmu, tolerancji i otwartości poglądów, bez których nie istnieje »społeczeństwo demokratyczne«", a oprócz tego granice dopuszczalnej krytyki wobec polityków powinny być szersze niż wobec pozostałych obywateli[109]. Trybunał jednak – o czym również warto przypomnieć – zastrzegł, iż „każda »formalność«, »warunek«, »ograniczenie« lub »kara« ustanowione w tej sferze muszą być proporcjonalne do zasadnie postawionego celu"[110].

W przeciwieństwie do ukazanego stylu prowadzenia kampanii wyborczej, powszechnie jest akceptowany – jako standard wyborów demokratycznych – zakaz nadużywania w toku wyborczych akcji agitacyjnych wolności zgromadzeń, wolności zrzeszania się, wolności słowa i wolności masowej informacji, w sytuacjach, o których mówi projekt europejskiej konwencji o standardach wyborów: wzywania do przejęcia władzy siłą, zmiany przemocą ustroju państwowego i naruszenia integralności terytorialnej państwa, upowszechniania propagandy wojennej, propagowania terrorystycznych i innych działań charakteryzujących się stosowaniem przemocy, jak też podżegających do społecznej, rasowej, narodowościowej, religijnej nienawiści i wrogości (art. 17 ust. 5)[111]. Formułowanie takich zakazów nie stanowi ewenementu; występują one w ustawodawstwie wyborczym wielu państw. Mają

109 *Handyside v. The United Kingdom; Lingens v. Austria*, 8 July 1986, No. Application 9815/82; *Oberschlick v. Austria* (No. 1), 23 May 1991, No. Application 11662/85; *Oberschlick v. Austria* (No. 2), 1 July 1997, No. Application 20834/92.

110 *Handyside v. The United Kingdom.*

111 Podobnie art. 13 ust. 6 konwencji Wspólnoty Niepodległych Państw o standardach wyborów demokratycznych, wyborczych praw i wolności. Deklaracja Unii Międzyparlamentarnej w sprawie kryteriów wolnych i uczciwych wyborów w sposób następujący zezwala na ograniczanie praw i wolności, o których tu mowa: „podlegać mogą jedynie takim ograniczeniom natury wyjątkowej, które zgodne są z prawem i są rozsądnie konieczne w społeczeństwie demokratycznym dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, ochrony zdrowia

one przy tym oparcie w wielu aktach prawa międzynarodowego, m.in. zwalczających wszelkie formy dyskryminacji i nietolerancji.

Zasada wolnych wyborów determinuje też konieczność przestrzegania szeregu wzorców działań podejmowanych w kampanii wyborczej przez środki masowego przekazu, tak aby przebiegała ona w tych środkach – jak to ujęto Rekomendacji Nr R (99) 15 Komitetu Ministrów Rady Europy – „na zasadach uczciwości, równowagi i bezstronności"[112]. Zgodnie z powoływanym wyżej raportem Komisji Weneckiej, media – jako „zasadniczy element systemu demokratycznego" – muszą służyć interesom społecznym i ponosić odpowiedzialność za relacjonowanie wiążących się z kampanią wyborczą faktów i wydarzeń w sposób najbardziej obiektywny, rzetelny, apartyjny, bezstronny i otwarty. Ich obowiązkiem jest przeprowadzanie autentycznych debat politycznych oraz ukazywanie różnorodności poglądów i opinii w taki sposób, by były respektowane wymogi wiążące się z równością szans podmiotów rywalizacji wyborczej. Powinnością dziennikarzy jest ponadto przestrzeganie zasad etycznych i standardów profesjonalizmu. Z drugiej strony – wywieranie na nich presji politycznej, atakowanie i nękanie jest niedopuszczalne jako sprzeczne z zasadą wolności i niezależności mediów. Wyborcy powinni być tak informowani o alternatywach politycznych i kandydatach, by byli w stanie podjąć świadome decyzje wyborcze, nieukierunkowane tendencyjnym lub zmanipulowanym przekazem informacji. Zalecane jest, aby poszczególne media ustalały wewnętrzne normy dotyczące należytej praktyki w omawianej tu sferze działalności, zapewniające odpowiedzialne, zgodne z prawdą, wierne, rzetelne, bezstronne i uczciwe relacjonowanie przebiegu kampanii wyborczej na podstawie zweryfikowanych informacji, jak również chroniące przed ingerencją władz politycznych oraz korumpowaniem dziennikarzy[113].

Wymienione standardy powinny odnosić się zarówno do wszystkich mediów publicznych, jak i prywatnych nadawców radiowych oraz telewizyjnych[114]. Na tym tle wyróżniają się prywatne „drukarskie" media (*print media*), gazety codzienne i magazyny, którym w większym stopniu powinno przysługiwać prawo do prezentacji własnych poglądów i preferencji politycznych aniżeli mediom elektronicznym. Oczekiwać jednak należy również i od nich, że postępować będą zgodnie z obowiązującym prawem, a także regułami etyki dziennikarskiej oraz standardami profesjonalizmu[115].

lub moralności społeczeństwa, względnie ochrony innych praw i wolności, pod warunkiem, że są one spójne z zobowiązaniami państwa, wynikającymi z prawa międzynarodowego" (pkt 3.7).

112 Rekomendacja ta odnosi przytoczone zasady także do mediów znajdujących się zagranicą, szczególnie prowadzących działalność nakierowaną na obywateli państwa, w którym odbywają się wybory.

113 Tak *Report on Media Monitoring...*, pkt 20, 51 i 52.

114 Tamże, pkt 42 i 49; *Recommendation No. R (99) 15....*

115 *Report on Media Monitoring...*, pkt 22 i 49. W innym miejscu powoływany tu raport w sposób następujący uzasadnia potrzebę akceptacji takiej ich roli: „Prywatne media drukarskie są ogólnie uprawnione do większego stopnia stronniczości niż finansowane ze środków publicznych: prasa oraz stacje nadawcze. Prywatne media drukarskie często odgrywają ważniejszą rolę niż media elektroniczne, działając w interesie publicznym jako psy łańcuchowe (*watchdogs*) oraz twórcy opinii. W rezultacie mają one prawo do własnego politycznego programu, a także prawo do krytykowania polityków. Oprócz tego ogólna praktyka samoregulacji przyjęta przez media drukarskie (przez rady prasowe i kodeksy postępowania) może być interpretowana jako konieczność niewiązania prasy zasadami ustalonymi przez zewnętrzne ciała, ale jako przyjęcie odpowiedzialności za własną wolność redakcyjną. Dlatego prywatne media drukarskie mają niewiele obowiązków odnoszących się do równego traktowania kandydatów i partii politycznych; w rezultacie są one podmiotami podlegającymi mniej rygorystycznej regulacji aniżeli media elektroniczne" (pkt 55).

116 Taką rolę aparatu wyborczego stwierdza m.in. *Good Commonwealth Electoral Practice...*, zasada 28. Dokument ten głosi nawet konieczność kultywowania „serdecznych relacji" między ciałami wyborczymi i partiami politycznymi (zasada 37).

117 Zob. np. *Recommendation No. R (99) 15 ....*

118 Wiąże się z tym niedopuszczalność uprzewilejowanego traktowania w czasie kampanii wyborczej w programach radiowych i telewizyjnych władz publicznych, na co zwraca uwagę m.in. *Recommendation No. R (99) 15 ....*

6. Zasada neutralności organów władzy publicznej i organów wyborczych

Bardzo istotną rolę w zakresie należytej realizacji omawianej w tym miejscu zasady mogą odgrywać komisje lub inne ciała organizujące i przeprowadzające wybory. Bezsprzecznie są one w stanie znacznie przyczynić się do wytworzenia atmosfery sprzyjającej uczciwej, zrównoważonej i pokojowej walce wyborczej[116]. Uzależnione to jest od tego, czy będą działać bezstronnie, bez faworyzowania pewnych partii lub kandydatów, a dyskryminowania innych, roztropnie, w sposób kompetentny, czy wreszcie – reagować na wszelkie próby aktywności niezgodnej ze wskazanymi wyżej standardami rywalizacji wyborczej w państwie demokratycznym, nie mówiąc już o naruszaniu tych standardów przez nie same. Z tego punktu widzenia jest konieczne nadanie administracji wyborczej – wskazanych w rozdziale IV – przymiotów określonych w jej kodeksie etycznym i zawodowym, opracowanym przez International IDEA.

Zasada równości szans i zasada uczciwej rywalizacji wyborczej determinują również nieodzowność zajmowania przez organy władzy publicznej neutralnej postawy wobec uczestników rywalizacji wyborczej.

Niedopuszczalne jest, aby uprzywilejowywały one pewne siły polityczne lub pewne grupy kandydatów, a tym bardziej je wspierały. Tego typu neutralność musi być zachowana przede wszystkim wobec środków masowego przekazu. Generalnie rzecz biorąc, od władz państwowych – jako gwaranta wolności mediów – oczekuje się, by powstrzymywały się od ingerencji w działalność mediów, jak też i chroniły je, jak i dziennikarzy w nich pracujących, przed niedozwolonymi naciskami[117]. Naganne, wręcz sprzeczne z istotą wolnych wyborów, jest wywieranie na nie presji – przymuszanie do preferencyjnej prezentacji określonych kandydatów lub sił politycznych, nie mówiąc już o wprowadzaniu cenzury, represjonowaniu i szykanowaniu dziennikarzy, czy też ich zastraszaniu[118]. Interwencję kompetentnych instytucji państwowych w pracę środków masowego przekazu usprawiedliwiać może tylko niezgodne z prawem podejście do przedstawiania przebiegu kampanii wybor-

czej i jej uczestników, a także naruszanie wcześniej opisanych standardów relacjonowania tejże kampanii.

Ogromne problemy często rodzą wystąpienia w związku ze sprawowanymi przez funkcjami publicznymi, w których „przemycane" są treści promujące ich jako kandydatów, ewentualnie wspierające innych kandydatów lub pewne siły polityczne. Interesujące jest w tym zakresie rozwiązanie przyjęte w litewskim prawie wyborczym, które zezwala kandydatom przekazywanie ważnych informacji wiążących się z pełnionymi przez nich obowiązkami wyłącznie na konferencjach prasowych. Państwowe oraz samorządowe *mass media* mogą nadawać tylko nagrane konferencje, z pominięciem tych wszystkich wypowiedzi, które zawierają cechy agitacji i propagandy wyborczej.

W wolnych wyborach ponadto powinno wymagać się od władz państwowych zachowania neutralności wobec różnorodnych form agitacji prowadzonej poza *mass mediami*, realizacji prawa do zgromadzeń, jak również całkowitego powstrzymywania się od finansowania wydatków ponoszonych w kampanii wyborczej przez uczestników rywalizacji wyborczej lub korzystania przez z nich z innych środków i urządzeń publicznych[119]. Najbardziej modelowi wolnych wyborów odpowiada – ustanowiony w konstytucji greckiej z 1975 r. (art. 29 ust. 3) – niezmiernie trudny do zrealizowania bezwzględny zakaz, rozciągający się na okres sprawowania urzędu, a więc i na czas trwania kampanii wyborczej, okazywania w ogóle przez funkcjonariuszy państwa i samorządów terytorialnych, czy też innych osób prawa publicznego „w jakiejkolwiek formie sympatii lub niechęci do jakiejkolwiek partii politycznej".

Słuszne jest objęcie takim zakazem również – co czyni także m.in. konstytucja Grecji – funkcjonariuszy sądownictwa, żołnierzy oraz funkcjonariuszy organów

119 Np. w Bułgarii zabronione jest korzystanie z publicznego transportu w celu doręczania i przekazywania materiałów kampanijnych, a w Polsce m.in. umieszczanie plakatów i haseł wyborczych na zewnątrz i wewnątrz budynków administracji rządowej i samorządowej oraz sądów. Szeroki katalog zakazów zawiera indyjski *Model Code of Conduct for the Guidance of Political Parties and Candidates* z 2003 r., m.in. uznaje on za niedopuszczalne łączenie przez ministrów wizyt oficjalnych z prowadzeniem kampanii wyborczych, wykorzystywanie przez nich aparatu urzędniczego i ich personelu do takiej działalności, a oprócz tego generalnie zabrania używania dla celów kampanii transportu rządowego, monopolizowania miejsc publicznych i lądowisk dla helikopterów (wszystkie partii i kandydaci muszą mieć zapewniony do nich dostęp na jednakowych warunkach), opłacania pieniędzmi publicznymi agitacji i reklamy wyborczej w środkach masowego przekazu, składania obietnic (np. przyznania subwencji finansowych, budowy dróg, zaopatrzenia w wodę pitną), powoływania *ad hoc* na stanowiska rządowe, w przedsiębiorstwach publicznych lub inne, w celu osiągnięcia korzyści wyborczych. Z kolei *Code of Conduct for Elections*, opracowany w 2004 r. przez działające w Sri Lance organizacje PAFFREL (People's Action for Free and Fair Elections) i MFFE (Movement for Free and Fair Elections) nakazuje partii znajdującej się u władzy: a) zapewnienie niewykorzystywania w celu prowadzenia kampanii urządzeń, pojazdów, mediów państwowych oraz osób zatrudnionych w sektorze państwowych; b) powstrzymywanie się od organizowania oficjalnych ceremonii, inauguracji rządowych projektów i podobnych imprez stwarzających sposobność do uprawiania propagandy wyborczej; c) zapewnienie wszystkim rywalizującym partiom dostępu do państwowych środków przekazu w celach wyborczych; d) powstrzymywanie się od dokonywania zmian kadrowych, które mogą negatywnie wpływać na bezstronność funkcjonariuszy publicznych i jakość ich pracy; e) wspomaganie policji i komisarza do spraw wyborczych w dążeniu do stworzenia warunków niezbędnych do przeprowadzenia wyborów wolnych i uczciwych.

bezpieczeństwa. Sprawą o fundamentalnym znaczeniu, zwłaszcza w państwach cechujących się słabością oraz niestabilnością instytucji i mechanizmów demokratycznych, jest zachowanie neutralności sił zbrojnych i całego aparatu bezpieczeństwa wobec procesu wyborczego, powstrzymywanie się od ingerencji weń[120]. Standardem w tym zakresie jest nieprowadzenie kampanii w jednostkach wojskowych i policyjnych, jak i generalny zakaz angażowania się żołnierzy i policjantów w polityczne debaty przedwyborcze[121].

Niedopuszczalne jest oprócz tego wykorzystywanie przez kandydata swojej pozycji lub stanowiska zajmowanego w strukturze władzy publicznej w celu ułatwienia swojego wyboru[122]. Partie polityczne, kandydaci, ich pełnomocnicy oraz osoby wspierające nie powinni oprócz tego dążyć do uzyskania poparcia funkcjonariuszy publicznych i członków komisji wyborczych lub innych odpowiadających tym komisjom ciał w celu promowania określonych kandydatów lub utrudnienia ich wyboru[123].

120 Zob. np. *Principles for Election Management...* (4.9).

121 Warte odnotowania jest orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące policji: „Mając na względzie rolę policji w społeczeństwie, Trybunał uznał, że jest prawowitym celem w jakimkolwiek demokratycznym społeczeństwie dysponowanie politycznie neutralnymi siłami policyjnymi. Z uwagi na szczególną historię niektórych Umawiających się Państw, władze krajowe tych Państw – dla zapewnienia konsolidacji i utrzymania demokracji – mogą uważać za konieczne dysponowanie konstytucyjnymi gwarancjami służącymi osiągnięciu tego celu poprzez ograniczenie wolności angażowania się funkcjonariuszy policji w działalność polityczną, a w szczególności debatę polityczną" (*Rekvenyi v. Hungary*) – tłum. *Orzecznictwo strasburskie. Wolność pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się. Wolność związkowa. Prawa i systemy wyborcze*, tłum. i opr. T. Jasudowicz, Toruń 2001, s. 187.

122 Tak np. art. 9 ust. 4 projektu konwencji o standardach wyborów, wolności i praw wyborczych

123 Tak wzorcowy kodeks postępowania wyborczego autorstwa G.S. Goodwina–Gilla (§ 1.1) – zob. G.S. Goodwin–Gill: *Codes...*, s. 64.

Rozdział VIII

WOLNOŚĆ WYRAŻANIA PREFERENCJI WYBORCZYCH

1. Termin wyborów

Dokonywanie preferencji wyborczych odbywa się przy zastosowaniu przewidzianych prawem procedur. Rozstrzygnięcia w tym zakresie nie są neutralne wobec zasady wolnych wyborów, co oznacza, że muszą spełniać pewne wymogi, które możliwie najpełniej sprzyjałyby realizacji tej zasady.

Powyższa uwaga w znacznie mniejszym stopniu dotyczy problemu terminu przeprowadzania głosowania oraz czasu jego trwania, który jest niezwykle istotny przede wszystkim z punktu widzenia zapewnienia powszechności głosowania. Ustawodawca w tej kwestii musi przede wszystkim odpowiedzieć na następujące dwa pytania: ile dni powinno być przeznaczonych na głosowanie? Czy powinno ono przebiegać w dniach wolnych od pracy, czy też może odbywać się w innych dniach? W żadnym z dokumentów określających standardy wyborów demokratycznych nie ma zajętego jednoznacznego, rygorystycznego stanowiska wobec zagadnień będących przedmiotem tych pytań. Należy toteż uznać, że przy ustalaniu dni wyborów parlamentarnych są do zaakceptowania – z punktu widzenia wspomnianych standardów – różnorodne rozwiązania. Nie jest jednak to równoważne twierdzeniu, że nie mogą one podlegać ocenie pod kątem stopnia przyczyniania się do prawidłowego przebiegu procesu wyborczego. Wagę tego problemu dodatkowo podnosi jego polityczne znaczenie. Wprawdzie jako podstawowy argument przyjmowania określonych rozwiązań zwykle wskazywana jest dążność do zwiększenia frekwencji wyborczej, to jednak przyświeca im niejednokrotnie również inny cel – pragnienie rządzących wywarcia wpływu na wynik wyborów[1]. Z tych to powodów warto – choćby lapidarnie – zająć się tym zagadnieniem przed przystąpieniem do zasadniczego wątku niniejszego rozdziału, którym są procedury głosowania w kontekście zapewniania przez nie swobody wyrażania preferencji wyborczych.

Kwestia, czy głosowanie powinno być przeprowadzane w ciągu jednego dnia czy dwóch – a nawet więcej – dni, stanowi przedmiot znacznych kontrowersji. Pierwsze z wymienionych rozwiązań jest obecnie dominujące. Doświadczenia niewielu

1 Zob. K. Skotnicki: *Zasada...*, s. 156 i n.

państw, w których zdecydowano się na drugą z metod[2], dowodzą, że nie musi ona wywierać jednak jakiegoś wyraźnego wpływu na zwiększenie udziału w głosowaniu obywateli, a przy tym komplikuje jego przeprowadzenie oraz zwiększa koszty wyborów. Stąd też rozważna wydaje się być sugestia wprowadzania jej „tylko w wyjątkowych sytuacjach"[3]. Uzasadnione wydaje się również być – znane w prawie wyborczym niektórych państw – przyznanie pewnym kategoriom osób prawa głosowania przed właściwym terminem wyborów, pod warunkiem, że są to wyborcy znajdujący się w specyficznej sytuacji uniemożliwiającej oddanie głosu w dniu wyborów[4].

Spore możliwości oddziaływania na wyniki wyborów otwierają się w przypadku podejmowania decyzji dotyczącej dnia (dni) tygodnia przeprowadzenia głosowania. W jej wyniku tworzone mogą być dogodniejsze warunki do głosowania dla jednych grup społecznych, a z kolei dla innych – mniej sprzyjające, choć zazwyczaj – o czym była mowa – motywowana jest ona celem nadrzędnym, czyli dążeniem do jak najpełniejszej realizacji zasady powszechności wyborów poprzez stymulowanie frekwencji wyborczej. Główna linia podziału między przyjmowanymi w tej kwestii rozwiązaniami przebiega pomiędzy uznaniem, iż termin głosowania przypada na dzień wolny od pracy a ustaleniem go na dzień roboczy. W większości państw demokratycznych obecnie występuje pierwsze ze wspomnianych rozwiązań: przeważnie jest to niedziela, rzadziej sobota. Zauważalna jest jednak tendencja do odchodzenia od świątecznego terminu niedzielnego i przenoszenia na inne dni tygodnia, gdyż termin ten obecnie często jest uważany za coraz mocniejszą zaporę w realizacji zasady powszechności wyborów przede wszystkim ze względu na wyjazdy weekendowe[5]. Głosowanie poza dniami weekendowymi dziś nie stanowi jakiegoś ewenementu, przy czym – co jest niezmiernie ważne – pracodawcy przeważnie są zobligowani

2 Np. Czechy, Łotwa, Słowacja, Namibia. W Polsce możliwość przeprowadzenia głosowania w ciągu dwóch dni wprowadziła ustawa o referendum ogólnokrajowym z 14 marca 2003 r. (art. 4 ust. 2), co spowodowane było obawami skromnego udziału obywateli w referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.

3 K. Skotnicki: *Zasada...*, s. 169.

4 Najczęściej prawo to przysługuje osobom niepełnosprawnym i hospitalizowanym (obu tym kategoriom np. w Australii, Irlandii, Japonii, Macedonii, Namibii, Republice Południowej Afryki, a tylko drugiej z wymienionych m.in. w Portugalii), zamieszkującym w odległych miejscach (np. Australia, Irlandia, Japonia, Mali, Rosja, Senegal, Włochy), więźniom (np. Australia, Indie, Macedonia, Namibia, Pakistan, Portugalia). Możliwość głosowania przed datą wyborów przyznawana też bywa osobom przebywającym poza granicami państwa (Australia, Turcja), niemogącym głosować w dniu wyborów (Niemcy, Słowenia), żołnierzom (Indie, Macedonia, Portugalia), funkcjonariuszom policji (Portugalia), personelowi dyplomatycznemu (Indie), osobom pracującym, które z tego powodu nie mogą oddać głosu w dniu wyborów (Irlandia), urzędnikom państwowym przebywającym w dniu wyborów, w związku z pełnieniem swych obowiązków, poza miejscem zamieszkania (Pakistan), personelowi wyborczemu (Ghana, Zimbabwe).

5 Twierdzenie to nie ma jednak mocnego oparcia w rezultatach badań. Wynika z nich, że w państwach demokratycznych, w których wybory odbywają się w sobotę lub niedzielę, frekwencja jest o ok. 6% wyższa aniżeli w państwach, w których głosowanie odbywa się w dzień roboczy. Z drugiej jednak strony, badania te nie odnotowały jakiegoś odczuwalnego wzrostu stopnia uczestnictwa obywateli w akcie wyborczym w następstwie wprowadzenia głosowania w dniu „weekendowym" ani też jego spadku po ustanowieniu dniem wyborów innego dnia tygodnia. Zob. M. N. Franklin: *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945,* Cambridge 2004, s. 15 i 116.

do zwolnienia pracowników na określoną liczbę godzin w celu umożliwienia im oddania głosu oraz niepotrącania za ten czas jakiejkolwiek kwoty z wynagrodzenia[6]. Sporadycznie natomiast towarzyszy temu uznawanie dnia, w którym się ono odbywa, za wolny od pracy[7], co jest nadzwyczaj mocną i godną naśladowania przesłanką szerokiego uczestnictwa obywateli w akcie wyborczym[8]. Bardzo interesującym rozwiązaniem – stosowanym w Republice Czeskiej i Republice Słowackiej – jest głosowanie w kolejnych dwóch dniach, z których jeden jest dniem roboczym (piątek), a drugi – ustawowo wolnym od pracy (sobota).

Żadna z wymienionych koncepcji przeprowadzania głosowania nie jest rozbieżna z istotą wolnych i powszechnych wyborów ani też jej nie ogranicza, jeżeli tylko nie jest wprowadzana w życie w oparciu o kalkulację wyników wyborów i z myślą o ich zmanipulowaniu, lecz jest podyktowana szczerym pragnieniem wzmocnienia wspomnianej wcześniej demokratycznej charakterystyki wyborów, popartym wszechstronną, rzetelną analizą miejscowych uwarunkowań, w tym także przyzwyczajeń wyborców.

Kwestią sporną wydaje się być natomiast to, czy tego typu – korzystne lub niekorzystne – oddziaływania mogą zachodzić w zależności od stosowania jednej z zasad: stałego lub zmiennego, nieoznaczonego bliżej, terminu przeprowadzania wyborów parlamentarnych[9]. Bywa głoszony – stwierdźmy: dość kontrowersyjny – pogląd uzasadniający zalety stałego terminu wyborów jako metody m.in. umacniającej demokratyzm i uczciwość procesu wyborczego, wyrównującej szanse wyborcze ugrupowań politycznych, ugruntowującej publiczną dyskusję polityczną, tworzącej przesłanki planowanego i uporządkowanego przebiegu czynności organizacji wyborów, a ponadto – zwiększającej frekwencję wyborczą[10].

6 Głosowanie w dni robocze obecnie jest przewidziane w prawie wyborczym m.in. w Bangladeszu, Chile, Danii, Filipin, Gujany, Holandii, Irlandii, Izraela, Kanady, Malawi, Namibii, Republiki Południowej Afryki, Samoa, Wielkiej Brytanii, Trynidadu i Tobago, USA.

7 Np. Chile, Izrael, Filipiny, Samoa.

8 Tak to też ocenia K. Skotnicki: *Zasada...*, s. 161–162.

9 W pewnej liczbie państw stałe terminy są określone ze znaczną precyzją. Np. na Cyprze wybory odbywają się co pięć lat w drugą niedzielę miesiąca poprzedzającego miesiąc upływu kadencji, w Estonii – co cztery lata w pierwszą niedzielę marca, w Finlandii – co cztery lata w trzecią niedzielę marca, Korei Południowej – co cztery lata w pierwszą środę przed pięćdziesiątym dniem do upływu kadencji, na Litwie – co cztery lata w drugą niedzielę października, w Luksemburgu – co pięć lat w pierwszą niedzielę czerwca, na Łotwie – co cztery lata w pierwszą sobotę i pierwszą niedzielę października, w Meksyku – co trzy lata w pierwszą niedzielę lipca, w Norwegii – co cztery lata w poniedziałek w październiku, w Portugalii – co cztery lata w niedzielę lub w dniu święta narodowego pomiędzy 14 września a 14 października, w Szwecji – co cztery lata w trzecią niedzielę września, w Szwajcarii – co cztery lata w trzecią niedzielę października, w USA – co dwa lata we wtorek po pierwszym poniedziałku listopada.

10 Zob. np. H. Milner: *Fixing Canada's Unfixed Election Dates. A Political Season to Reduce the Democratic Deficit*, „IRPP Policy Matters" 2005, Vol. 6, No. 6, s. 18 i n.

2. Procedury głosowania

Związek procedur głosowania z realizacją formuły wolnych wyborów jest oczywisty: muszą być one w pełni podporządkowane najbardziej spektakularnemu i fundamentalnemu celowi takich wyborów – zapewnieniu całkowicie swobodnego, niczym nieskrępowanego wyrażania przez wyborców preferencji w akcie głosowania. Ażeby ten cel osiągnąć, niewyobrażalne jest z kolei konstruowanie wspomnianych procedur bez ścisłego dostosowywania ich do wymogów tajnego głosowania. Druga z wymienionych zależności jest tak silna, że skłania niesłusznie pewne grono teoretyków – o czym była już niejednokrotnie mowa w niniejszej pracy – do sprowadzana do niej całej specyfiki wolnych wyborów. Tajność głosowania stanowi odrębną podstawową zasadę prawa wyborczego. Niemożliwe jest jednak bez przeprowadzenia jej charakterystyki prezentacja istoty i gwarancji swobodnego wyrażania przez wyborców swej woli politycznej. Innymi elementami procesu organizacji głosowania, będącymi przesłankami i gwarancjami realizacji zasady wolnych wyborów, a w związku z tym wymagającymi komentarza, są: działania mające za zadanie ochronę wyborców przed presją na dokonywane przez nich decyzje wyborcze oraz zapobiegające wielokrotnemu głosowaniu.

Głosowanie tajne stanowi dziś niepodważalny standard wyborów demokratycznych. Potwierdzają to chociażby powołane w rozdz. II międzynarodowe akty prawne i polityczne, jednomyślnie wskazujące na taką specyfikę wypowiedzi wyborczej. W tym miejscu powołajmy się tylko na fragment jednego z raportów Komisji Weneckiej, w którym związek pomiędzy tajnością głosowania a wolnymi wyborami jest ukazany nad wyraz dobitnie: „wybory, w których nie przestrzega się zasady tajnego głosowania, nie mogą rościć sobie prawa do miana »wolnych wyborów«"[11] Stanowisko doktryny w tej sprawie – poza nielicznymi wyjątkami – również jest jednoznaczne. Na ogół panuje w niej przekonanie, że tajne głosowanie stanowi jeden z filarów demokracji współczesnej, nieodzowny jej element. I jeżeli stawiana jest teza zaprzeczająca konieczności uznawania takiej metody głosowania za warunek demokracji, to zazwyczaj głoszona jest z myślą o stosowaniu procedury jawnego głosowania w przeszłości – w historycznie odległych postaciach demokratycznych form ustrojowych, począwszy od demokracji starożytnych[12].

Reguły w pełni tajnego głosowania w wyborach do ogólnopaństwowych zgromadzeń przedstawicielskich wprowadzane były dopiero od ostatnich dziesięcioleci XIX wieku (1857 r. – Australia, 1872 r. – Szwajcaria i Wielka Brytania[13], 1874 r.

11 *Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe*, Adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session (Venice, 12–13 March 2004) on the basis of a contribution by Mr Christoph Grabenwater (substitute mamber, Austria) – pkt 57.

12 Zob. np. B. Banaszak: *Porównawcze...*, s. 364.

13 Z. Cybichowski wymienił trzy przyczyny wprowadzenia w tym państwie zasady tajnego głosowania: „chciano ludziom zależnym dać możność swobodnego głosowania oraz utrudnić przekupstwa i usunąć powód do zakłóce-

– Kanada, 1876 r. – Belgia, 1884 r. – Norwegia, 1888 r. – USA). W pierwszej połowie XX w. stały się one ogólnie obowiązującym standardem. Przed pięćdziesięcioma laty można było już z całym przekonaniem skonstatować, iż jawne głosowanie jest już „faktycznie przestarzałe w wyborach do zgromadzeń ustawodawczych, nawet w społeczeństwach, w których stopień umiejętności czytania i pisania jest niski"[14]. Przejściu z techniki jawnego głosowania do techniki głosowania tajnego towarzyszyła zmiana podejścia do sposobu widzenia ogólnej funkcji głosowania. Pierwszy z wymienionych typów głosowania ma wymiar kolektywnego, zbiorowego wypowiadania preferencji wyborczych, podczas gdy drugi ma charakter indywidualny: chroniąc „intymną", osobistą decyzję polityczną, gwarantuje wyborcy niezależność[15]. Warto zaznaczyć, że taka zmiana oblicza głosowania często przebiegała ewolucyjnie: przed ustanowieniem tajnego głosowania decydowano się na korzystanie z pewnych elementów indywidualnej ekspresji wyborczej, a gdy stało się ono zasadą prawa wyborczego, w praktyce kontynuowane były – niekiedy – czynności właściwe kolektywnemu typowi głosowania (np. manifestacyjne głosowanie mniej lub bardziej zorganizowanych grup wyborców)[16].

Wprawdzie obecnie zdecydowanie panującym w nauce stanowiskiem jest aprobata metody tajnego głosowania, to jednak trzeba zauważyć, że „stara" formuła jawnego głosowania znajduje do dziś orędowników, nawiązujących przeważnie – choć w niejednakowym stopniu – do przemyśleń dotyczących tej kwestii J.S. Milla, wyłożonych w traktacie „O rządzie reprezentatywnym". W dziele tym J.S. Mill, ostro potępiając zwolenników tajnego głosowania, odrzucających – jego zdaniem – traktowanie głosowania jako funkcji publicznej, a w konsekwencji zgadzających się na kierowanie się przez wyborcę w tym akcie swoim egoistycznym interesem, upodobaniem czy wręcz kaprysem, doszedł do takich m.in. wniosków: „Przy każdych wyborach politycznych [...] głosujący ma konieczny moralny obowiązek baczyć nie na swój prywatny interes, ale na interes publiczny i głosować wedle swego najlepszego przekonania, zupełnie tak, jakby to był obowiązany czynić, gdyby sam jeden tylko głosował i gdyby wybór od niego samego tylko zależał. Następstwem tak postawionego założenia będzie, że dopełnienie obowiązku głosowania dziać się winno na oczach publiczności, pod naciskiem krytyki publiczności, której każdy członek nie tylko jest zainteresowany w spełnieniu tego obowiązku, ale może słusznie utrzymywać, że dzieje się krzywda, gdy obowiązek ten nie jest pełniony uczciwie i sumiennie. [...] głosowanie złe i nikczemne ma źródło raczej w interesie osobistym

nia spokoju podczas głosowania przez wyborców zbyt porywczych". Z. Cybichowski: *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. III, Warszawa 1933, s. 147. Zob. też B. Watt: *op. cit.*, s. 61 i n.

14 W.J.M. Mackenzie: *op. cit.*, s. 127.

15 Zob. R. Romanelli: *Electoral Systems and Social Structures. A Comparative Perspective*, [w:] *How Did They Become Voters? The History of Franchise in Modern European Representation*, red. R. Romanelli, The Hague–London–Boston 1998, s. 19.

16 Tamże, s. 19–20.

lub w interesie klasy, do której głosujący należy, albo wreszcie w jakimkolwiek nieszlachetnym jego uczuciu, aniżeli w obawie albo w obcym przymusie; głosowanie tajne pozwoliłoby mu więc oddać się swobodnie tym wpływom, uwalniając go od wstydu i odpowiedzialności"[17]. Również i dziś są wysuwane tego rodzaju argumenty, do których dodawane są jeszcze inne, często dostosowywane do nowych, nam współczesnych, mechanizmów podejmowania decyzji politycznych i ich uwarunkowań społecznych.

Ograniczmy się tu do przytoczenia stanowiska zajętego w tej sprawie przez G. Brennana i L. Lomasky'ego, teoretyków nawołujących do rzetelnego, dogłębnego przeanalizowania pożytków płynących z przyjęcia procedury jawnego głosowania. Ich zdaniem są one oczywiste i przerastające zasadniczą korzyść głosowania tajnego, jakim jest pełnienie przez takie głosowanie funkcji ochrony obywateli przed podejmowaniem decyzji wyborczych w następstwie zastraszania, przekupstwa czy też szantażu. Wprowadzanie tego drugiego typu głosowania jest celowe ze względu na niezadowalający stan wolności politycznych, gdy zasięg wspomnianych oddziaływań na wyborców jest duży i niedostatecznie poskramiany. Potrzeby takiej nie ma natomiast w ustabilizowanych demokracjach, w których zagrożenie nimi jest niewielkie, a oprócz tego – pomimo procedury tajnego głosowania – polityczno–ideologiczne orientacje znacznej części obywateli są znane, czemu sprzyja brak poczucia zagrożenia w przypadku publicznego wyjawiania poglądów. G. Brennan i L. Lomasky podkreślają: „Argumenty przeciw głosowaniu jawnemu opierające się na stwierdzeniu, że zwiększa ono podatność na szantaż i zastraszanie, choć w zasadzie przekonujące, łatwo mogą popadać w przesadę. I nawet, gdy argumenty te są przedstawiane i są one stanowcze, powinniśmy przynajmniej zgodzić się z tym, że tajność głosowania wydaje się poważnie odbiegać od ideału silnej demokracji partycypacyjnej". Niezwykle ważne jest to, że głosowanie jawne w społeczeństwie demokratycznym, obywające się pod publicznym nadzorem, przymuszając do podjęcia odpowiedzialnej i przemyślanej decyzji, może skutecznie przeciwdziałać kaprysom i złej woli wyborców, ich uprzedzeniom (np. rasowym czy religijnym), ksenofobii. Podczas gdy głosowanie tajne stymuluje powstawanie atmosfery niejawności życia politycznego i wyłączanie obywateli z debat politycznych, to głosowanie jawne – na odwrót – może być czynnikiem te zjawiska redukującym, a także sprzyjającym rozszerzaniu wolności kreowania i popularyzacji idei politycznych. Ponadto głosowanie jawne – jak twierdzą G. Brennan i L. Lomasky – jest w stanie korzyst-

17 J.S. Mill: *O rządzie reprezentatywnym. Poddaństwo kobiet*, Kraków 1995, s. 178– 180. Przekonanie, że głosowanie jest funkcją publiczną, a w związku z tym nie może ono być tajne, panowało w XIX w. m.in. w Danii – zob. J. Elklit: *The Politics of Electoral System Development and Change: The Danish Case*, [w:] *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*, red. B. Grofman i A. Lijphart, New York 2002, s. 26. Warto wspomnieć, iż żarliwie za jawnym głosowaniem opowiadał się Monteskiusz, lecz jego argumentacja była inna: „Bez wątpienia, kiedy lud oddaje głosy, powinno to być publicznie; trzeba to uważać za zasadnicze prawo demokracji. Trzeba, aby pospolity lud był oświecony przez znamienitszych obywateli i powściągany powagą pewnych osób" (*op. cit.*, s. 40).

nie wpłynąć na jakość kultury politycznej społeczeństwa oraz frekwencję w wyborach[18]. O ogromnej niechęci pierwszego z wymienionych autorów do głosowania tajnego świadczy uznanie przez niego w innej pracy – napisanej wspólnie z P.Petitem – tej procedury za „skazę na koronie demokracji, a nie klejnot"[19].

Poglądy o korzyściach wynikających z ewentualnego stosowania procedury jawnego dokonywania aktu wyborczego są dziś odosobnione. Zwycięstwo koncepcji tajnego głosowania, a więc indywidualistycznego traktowania decyzji wyborczych oraz wiążącej się z nim racji konieczności pełnej ochrony swobodnego podejmowania tych decyzji, jest jednocześnie zwycięstwem idei wolnych wyborów[20]. Bez konsekwentnego stosowania tej koncepcji wolne wybory byłyby jedynie pustym frazesem, deklaracją intencji bez przełożenia ich na praktykę polityczną. Celna jest myśl: „Ma ona sens tylko wtedy, gdy służy zagwarantowaniu wolnych wyborów"[21]. Jak to stwierdzono m.in. w Międzynarodowym pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w wyborach „gwarantujących wyborcom swobodne wyrażanie woli' (art. 25), a to jest realne jedynie wówczas, gdy podejmuje on decyzję, z którą nikt nie jest w stanie zapoznać się, niemożliwą do zidentyfikowania.

Generalnie rzecz biorąc, tajne głosowanie pełni dwie zasadnicze funkcje. Pierwszą z nich jest zagwarantowanie nieskrępowanego wyrażania indywidualnych preferencji w akcie wyborczym. Drugą jest „skuteczne przeciwdziałanie przeciwko kupowaniu głosów, zastraszaniu wyborców oraz innym bezprawnym wpływom"[22]. Obie te funkcje są nawzajem ściśle powiązane, stanowiąc nierozdzielną całość, której zadaniem jest nadanie zasadzie wolnych wyborów praktycznego wymiaru.

Dość często głoszona jest teza o „wolnościowym" w Polsce charakterze reguły tajnego oddawania głosu, gdyż – jak się podkreśla – nakłada ona określone obowiązki jedynie na organy przygotowujące i przeprowadzające wybory, pozostawiając wyborcy swobodę decyzji, czy zechce z tej zasady skorzystać[23]. Twierdzenie to jest głoszone w oparciu o interpretację postanowień ustaw wyborczych, które nie ustanawiają żadnych sankcji za niewywiązanie się z nakazu udania się do miejsca w lokalu wyborczym zapewniającego tajność głosowania oraz wrzucenia do urny karty do głosowania w taki sposób, aby strona zadrukowana była niewidoczna (art. 68 ust. 4 i 5 ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu z 12 kwietnia 2001 r.). W szcze-

18 G. Brennan i L. Lomasky: *Democracy and Decision. The Pure Theory of Electoral Preference*, Cambridge 1993, s. 217–221.
19 G. Brennan, P. Petit: *Unveiling the Vote*, „British Journal of Political Science" 1990, Vol. 20, No. 3, s. 338.
20 Podzielam pogląd, że akt głosowania powinien być odseparowywany od treści głosu; treść oddawanego głosu musi być w pełni utajniona ze względu na osobisty (prywatny, indywidualny) charakter, natomiast akt głosowania jest aktem publicznym, obywatelskim. Tak B. Watt: *op. cit.*, s. 62-63.
21 H. Meyer: *op. cit.*, s. 15.
22 *International Electoral Standards...*, s. 71.
23 Zob. np. Banaszak: *Prawo wyborcze...*, s. 36; J.Buczkowski: *op. cit.*, s. 207; M. Chmaj, W. Skrzydło: *op. cit.*, s. 56: B. Naleziński: *op. cit.*, s. 199.

gólności sankcją nie może być uznanie w takiej sytuacji głosu za nieważny. Możliwe jest tylko ewentualne wniesienie protestu wyborczego, zarzucającego ostentacyjne jawne oddawanie głosów, tolerowane przez komisję wyborczą, co stanowi naruszenie przepisów ustawy wyborczej zabraniającej prowadzenia agitacji wyborczej w lokalu wyborczym.

Nierespektowanie przez wyborców wspomnianego nakazu jest nagminne. Takie postępowanie wyborców, jak i jego tolerowanie, trudno jest ocenić jako zgodne ze standardami wolnych wyborów, w świetle których tajność głosowania powinna być przestrzegana bezwzględnie. Jak to podkreśla się choćby w kodeksie dobrej praktyki wyborczej: „Dla wyborcy głosowanie tajne jest nie tylko prawem, ale i obowiązkiem, którego nieprzestrzeganie musi być karane unieważnieniem każdej karty do głosowania, której treść została ujawniona" (4.a). Identyczne stanowisko w tej sprawie zajmuje też Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE: „Zasada tajności głosowania wymaga, by przepisy wyborcze podkreślały, że głosowanie tajne jest nie tylko prawem przynależnym wyborcy, ale też bezwzględnym obowiązkiem. Funkcjonariusze wyborczy mają obowiązek stworzenia odpowiednich udogodnień, gwarantujących, że wyborcy będą mieli miejsce i czas niezbędne do oddania głosu w sposób tajny"[24]. Za dopuszczalny wyjątek od takiej metody głosowania jest uznawane korzystanie z pomocy w dokonywaniu aktu wyborczego – co jest całkowicie zrozumiałe – przez osoby niewidome, niepełnosprawne i analfabetów. Zmiana praktyki wyborczej w Polsce wydaje się być zatem konieczna, tak jak i wprowadzanie sankcji prawnych za nieprzestrzeganie obowiązku w pełni tajnego głosowania.

M.D. Boda proponuje posługiwanie się trzema ogólnymi modelami głosowania, wyodrębnionymi w oparciu o kryterium stopnia zachowania tajności wyrażania przez wyborców swojej woli. W pierwszym modelu, ogarniającym głosowania o charakterze publicznym, stopień ten jest najniższy. Drugi model, pośredni, odrzuca dokonywanie publicznego wyboru przedstawicieli, jednakże pewne jego elementy pozostawia, pomimo wprowadzenia ogólnej reguły tajnego głosowania. Trzeci model zakłada absolutną tajność głosowania, wykluczającą możliwość zapoznania się kogokolwiek z wolą wyborcy[25]. Stosowania tego idealnego modelu domaga się prawo międzynarodowe oraz różnorodne międzynarodowe instytucje i organizacje stawiające sobie za cel propagowanie demokratycznych wzorców wyborczych oraz stanie na straży ich przestrzegania. A że z urzeczywistnieniem tego żądania są trud-

24 *International Standards...*, s. 28.
25 M.D. Boda: *Judging Elections by Public International Law: A Tentative Framework*, [w:] *Revisiting Free and Fair Elections*, An International Round Table on Election Standards organized by the Inter–Parliamentary Union, Geneva, November 2004, red. M.D. Boda, Geneva 2005, 86–87 i 101.

ności dowodzi nie tylko przykład Polski, ale również wielu innych państw, chociażby Wielkiej Brytanii[26].

Podkreślenia wymaga fakt ochrony tajności głosowania przepisami karnymi wielu państw, co wychodzi na przeciw ostro formułowanemu żądaniu takiej regulacji, zawartemu w dokumentach międzynarodowych określających specyfikę wyborów demokratycznych. W Polsce funkcję ochronną w tym zakresie pełni art. 251 Kodeksu karnego, stanowiący, iż naruszenie przepisów o tajności głosowania i zapoznawanie się wbrew woli wyborcy z treścią jego głosu jest przestępstwem zagrożonym karą grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do 2 lat.

W celu zapewnienia nieskrępowanego, wolnego od nacisków, w pełni tajnego wyrażania przez wyborców swoich preferencji w lokalach komisji wyborczych powinny bezwzględnie obowiązywać – wskazywane w różnorodnych dokumentach prawnych i politycznych – następujące reguły postępowania: 1) głosowanie osobiste; 2) zakaz wynoszenia kart do głosowania z lokalu komisji wyborczej; 3) przygotowanie łatwo dostępnych pomieszczeń gwarantujących tajność głosowania; 4) zadrukowywanie kart do głosowania tylko po jednej stronie; 5) zakaz jakiegokolwiek oznaczania kart do głosowania, w szczególności umożliwiającego późniejszą identyfikację wyborców je otrzymujących; 6) wrzucanie wszystkich kart do głosowania tylko do jednej urny wyborczej; 7) wrzucanie głosów do urny w taki sposób, aby strona zadrukowana była niewidoczna, a jeszcze lepiej – w kopercie; 8) zakaz tzw. głosowania rodzinnego; 9) nieprzebywanie w lokalu wyborczym osób nieuprawnionych; 10) zakaz prowadzenia w tym lokalu i w jego pobliżu agitacji wyborczej; 11) stała obecność członków komisji wyborczej w czasie trwania głosowania; 12) zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonariuszom wyborczym i głosującym w toku głosowania, a w związku z tym m.in. zakaz wstępu do lokalu wyborczego osobom uzbrojonym; 13) staranna, skuteczna ochrona kart do głosowania i innych materiałów wyborczych; 14) absolutna neutralność polityczna oraz wobec zgłoszonych kandydatów funkcjonariuszy wyborczych. Za istotną gwarancję prawidłowego przebiegu głosowania należy również uznać obecność przy nim obserwatorów z ramienia partii politycznych oraz osób ubiegających się o mandaty, w Polsce znanych jako mężowie zaufania.

W powyższym katalogu interesujących nas tu gwarancji na pierwszym miejscu został postawiony wymóg osobistego głosowania w lokalu wyborczym. Wymóg ten nie jest jednak bezwzględnie przestrzegany w dużej liczbie państw. Czynione są bowiem od niego pewne wyjątki – głównie z myślą o zwiększeniu frekwencji głosujących, a tym samym o umocnieniu zasady powszechności wyborów. Jednym z takich wyjątków jest głosowanie przez pełnomocnika, polegające na upoważnieniu przez

26 Zob. tamże, s. 87.

wyborcę innej osoby do oddania – w jego imieniu – głosu. Tego rodzaju procedurę przewiduje m.in. ustawodawstwo wyborcze Belgii, Francji, Ghany, Gruzji, Gujany, Hiszpanii, Holandii, Łotwy, Mali, Szwecji, Wielkiej Brytanii. Ujęcie jej w poszczególnych regulacjach prawnych znamionuje znaczne różnice. Zaznaczają się one przede wszystkim w różnorodnym zakreślaniu kręgu osób uprawnionych do udzielania pełnomocnictwa oraz jego przyjmowania, a oprócz tego limitu liczby pełnomocnictw możliwych do przyjęcia przez jednego wyborcę, niejednakowym okresie ich ważności i sposobie udzielania[27]. W rezultacie zakres stosowania typu głosowania, o którym tu mowa, jest również bardzo zróżnicowany.

Głosowanie takie stanowi przedmiot dużych kontrowersji zarówno w tych państwach, w których jest stosowane, jak i w pozostałych (m.in. w Polsce), nierzadko w toku dyskusji nad ewentualną potrzebą jego wprowadzenia. Korzystny wpływ głosowania przez pełnomocnika na realizację zasady powszechności wyborów jest niepodważalny. Wiele emocji wywołuje natomiast kwestia, czy narusza ono zasadę bezpośredniości wyborów. Nie wnikając w ten – rozmijający się problematyką niniejszej pracy – spór, stwierdzić jednak trzeba, że taka metoda głosowania wzbudza ogromne zastrzeżenia z punktu widzenia zasady wolnych wyborów. Trafne wydaje się być spostrzeżenie J. Mordwiłko: „Pełnomocnictwo udzielane przez wyborcę pełnomocnikowi do głosowania ma, ze względu na zasadę tajności głosowania, charakter ułomny, w istocie jest to nie tyle pełnomocnictwo co zastępstwo wyborcy"[28]. Dodajmy od siebie: ze wszystkimi tego możliwymi negatywnymi skutkami, zwłaszcza dotyczącymi groźby deformacji woli wyborców udzielających pełnomocnictw. Przekonywująca jest konstatacja Z. Jarosza, iż w tym wypadku „o treści głosu decyduje nie sam wyborca, lecz osoba, którą do tego upoważnił" [29]. Nigdy nie można mieć pewności co do tego, czy treść głosu oddanego przez pełnomocnika odzwierciedla rzeczywistą wolę zastępowanej osoby, a nawet, czy w ogóle wskazała ona, jak pełnomocnik ma głosować[30]. A jeżeli tak jest, to jedynym słusznym wnioskiem wydaje się być, iż głosowanie przez pełnomocnika stoi w sprzeczności z elementarnymi wymogami wolnych wyborów.

Mimo to – można domniemywać, że ze względu na przyznanie pierwszeństwa zasadzie powszechności wyborów – w dokumentach międzynarodowych dopuszcza się stosowanie takiego głosowania. Przyznać jednak trzeba, że przyzwolenie na nie jest udzielane z nadzwyczaj dużą ostrożnością i zwykle w sposób wielce ogólny. Przykładem jest kodeks dobrej praktyki wyborczej, w którym znajduje się tylko taka oto lapidarna dyrektywa: „bardzo surowe reguły powinny być stosowane wobec gło-

27 Zob. szerzej K. Skotnicki: *Zasada...*, s. 263 i n.

28 J. Mordwiłko: *W sprawie ustanowienia w polskim prawie wyborczym instytucji pełnomocnika wyborcy oraz możliwości głosowania drogą pocztową (głosowania korespondencyjnego)*, „Przegląd Sejmowy" 2001, nr 1, s. 71.

29 Z. Jarosz: *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969, s. 155.

30 Jak zauważa K. Stotnicki – chyba trafnie – „udzielając pełnomocnictwa czyniąca to osoba nie ma prawnego obowiązku wskazania jak (tzn. na kogo bądź na jaką listę) ma głosować pełnomocnik" (*Zasada...*, s. 267).

sowania przez pełnomocnika; liczba pełnomocnictw otrzymana przez pojedynczego wyborcę musi ograniczona" (3.2.V). Jeżeli już ta procedura ma być elementem praktyki wyborczej, to powinna być tak ukształtowana, aby minimalizować niebezpieczeństwo powstawania nadużyć, w tym wielokrotnego głosowania. Podkreślana też bywa konieczność ograniczania prawa udzielania pełnomocnictwa, najlepiej tylko do obywateli danego państwa przebywających w dniu wyborów za granicą. W doktrynie nie ma natomiast zgody co do potrzeby i dopuszczalności przyznawania takiego prawa. Co jest jednak znamienne, zwolennicy zazwyczaj opowiadają się za jego stosowaniem tylko wobec wąskiego kręgu osób, znajdujących się w ściśle określonych sytuacjach (np. przebywających poza granicami kraju lub ewentualnie jeszcze w szpitalach, zakładach pomocy społecznej, więzieniach czy też niepełnosprawnych)[31]. Moim zdaniem, wzgląd na zasadę wolnych wyborów i „czystość" przebiegu procesu wyborczego przemawia zdecydowanie na niekorzyść głosowania przez pełnomocnika i w związku z tym nie powinno ono mieć miejsca w wyborach demokratycznych.

Ogromnej rozwagi wymaga także ewentualna decyzja o dopuszczeniu głosowania za pośrednictwem poczty (korespondencyjnego). Głosowanie to jest formą realizacji jednej z dwóch koncepcji głosowania na odległość (*remote voting*), uznawanych m.in. w państwach będących członkami Rady Europy[32]. Charakteryzuje się ono brakiem kontroli i nadzoru w tym sensie, że nie są przy nim obecni funkcjonariusze wyborczy. Kontrola tego rodzaju zawiera się w drugiej koncepcji, dopuszczającej głosowanie za granicą w ambasadach oraz lokalach wyborczych poza macierzystym okręgiem wyborczym głosującego.

Genezy głosowania za pośrednictwem poczty należy szukać jeszcze w czasach amerykańskiej wojny secesyjnej, toczącej się w latach 1861–1864, kiedy to ogromna liczba mężczyzn była zmuszona opuścić swoje miejsca zamieszkania. Pół wieku później, w okresie pierwszej wojny światowej, prawo głosowania korespondencyjnego zostało przyznane żołnierzom przez ustawodawstwo wyborcze Australii, Kanady i Nowej Zelandii[33]. Obecnie jest ono o wiele bardziej rozpowszechnione aniżeli wcześniej zaprezentowana procedura wyrażania preferencji wyborczych – stosuje się je np. w Australii[34], Bangladeszu, Bośni i Hercegowinie, Estonii, Finlandii, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Indiach, Irlandii, Islandii, Japonii, Korei Południowej, Kanadzie, Lesotho, Pakistanie, Portugalii, RFN, Słowenii, Szwajcarii, Szwecji, Wielkiej

31 W polskiej nauce tak np. J. Mordwiłko: *op. cit.*, s. 71, K. Skotnicki: *Zasada...*, s. 275.

32 Zob. *Report on the Compatibility...* (pkt 23).

33 L. Massicotte, A. Blais, A. Yoshinaka: *Establishing the Rules of the Game. Election Laws in Democracies*, Toronto – Buffalo – London 2004, s. 133.

34 W państwie tym w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku upowszechnianie w poszczególnych stanach procedury głosowania za pośrednictwem poczty uznano za element kompleksowych działań nakierowanych na restrukturyzację i racjonalizację życia publicznego. Zob. M. Qvortrup: *First past the Postman: Voting by Mail in Comparative Perspective*, „The Political Quarterly" 2005, Vol. 76, No. 3, s. 415. Warto dodać, że wyłącznie w głosowaniu korespondencyjnym była wybrana w 1997 r. połowa członków australijskiej Konwencji Konstytucyjnej.

Brytanii, a także na Litwie, Łotwie i Filipinach. W zdecydowanej większości państw, w których przyznano możliwość korzystania z prawa głosowania za pośrednictwem poczty, zawężona ona została do kręgu osób przebywających poza granicami kraju. Tylko w nielicznych państwach uprawnienie to nadano również obywatelom znajdującym się na ich terytoriach, przy czym w części z nich objęto nią wszystkich wyborców (np. Hiszpania, Kanada, RFN, Szwajcaria, Wielka Brytania), a w części pewne ich kategorie – np. niepełnosprawnych, żołnierzy, osoby stare, przebywających w szpitalach[35]. W USA instytucja głosowania przez pocztę została zaakceptowana przez prawo wyborcze wszystkich stanów i podlega procesowi liberalizacji – w drodze stopniowego rezygnowania w poszczególnych stanach z wprowadzonych wcześniej ograniczeń dotyczących sytuacji, w których mogła być stosowana (np. w przypadku osób niepełnosprawnych, przebywających w dniu wyborów w podróży, obchodzących w tym dniu święta religijne). W wyborach w 2006 r. ograniczeń takich nie przewidywało prawo 28 stanów, podczas gdy w 2000 r. – 22 stanów[36]. Warto jeszcze dodać, że w 1998 r. w stanie Oregon w ogóle zrezygnowano z przeprowadzania głosowania w lokalach wyborczych na rzecz głosowania przez pocztę.

Stosowanie procedury głosowania korespondencyjnego rodzi niebezpieczeństwo powstawania różnorodnych nadużyć, w tym godzących w zasadę wolnych wyborów. Przede wszystkim stanowić może zagrożenie dla zasady tajnego głosowania i swobody wyboru, tworząc pole do wywierania niedozwolonej presji na treść dokonywanego aktu wyborczego[37]. Trudności może sprawiać również brak przekonania wyborców, że oddane przez nich w ten sposób głosy pozostaną anonimowe po przesłaniu ich do odpowiednich organów wyborczych[38]. Niedostatek mechanizmów ochronnych, prawnych i praktycznych może stworzyć z kolei dogodne warunki do popełniania oszustw wyborczych, takich jak: wielokrotne głosowanie, głosowanie za inne osoby, nawet nieżyjące, „handlowanie" głosami, przekupstwo, przymuszanie do głosowania o określonej treści. A że nie jest to tylko hipotetyczne niebezpieczeństwo, świadczy np. rezygnacja we Francji w 1975 r. z głosowania za pośrednictwem poczty w następstwie występujących w dużej skali wspomnianych oszustw[39], fakt dopuszczania się ich w Wielkiej Brytanii w toku realizacji programu pilotażowego stopniowego wprowadzania metod głosowania „na odległość" w wyborach lokal-

35 W Australii prawo to przysługuje osobom przebywającym w dniu wyborów poza granicami swego stanu lub terytorium oraz wyborcom znajdującym się w odległości przynajmniej ośmiu kilometrów od jakiegokolwiek punktu wyborczego w swoim stanie lub terytorium.

36 Zob. *Election Reform. What's Changed, What Hasn't and Why. 2000–2006*, Washinghton 2006, www.electionline.org, s. 28 i 29.

37 Sprawa zgodności głosowania korespondencyjnego z konstytucyjną zasadą tajnego głosowania jest przedmiotem burzliwych sporów w wielu państwach. Różnicę zdań doskonale obrazuje rozbieżność stanowisk sądów konstytucyjnych w Austrii i RFN: w 1982 r. w Austrii takie głosowanie uznane zostało za niekonstytucyjne, a w RFN w 1967 r. odwrotnie – za zgodne z konstytucją.

38 Zwracają na to uwagę J. Grace i J. Fischer: *Enfranchising Conflict–Forced Migrants: Issues, Standards, and Best Practices*, International Organization for Migration, Discussion Paper No. 2. September 2003, s. 64.

39 Zob. M. Granat: *Od klasycznego przedstawicielstwa...*, s. 69; K. Skotnicki: *Zasada...*, s. 257.

nych w 2000, 2002, 2004 i 2006 r.[40], czy też – choć w niewielkiej skali – w USA[41]. Spore problemy ponadto mogą pojawiać się w związku z funkcjonowaniem poczty, wszędzie tam, gdzie ta forma komunikacji społecznej na co dzień jest niewystarczająco sprawna. Poważnym zarzutem stawianym procedurze, o której mowa, jest możliwość jej negatywnego oddziaływania na społeczne aspekty uczestnictwa w głosowaniu poprzez minimalizowanie jego znaczenia jako czynnika kształtującego demokratyczną, obywatelską kulturę i edukację[42]. Warto zastanowić się również nad trafnością innego jeszcze krytycznego poglądu wobec głosowania korespondencyjnego: że jest ono równoważne płaceniu podatku, ponieważ wymaga od wyborców dokonywania opłat za znaczki pocztowe[43].

Na korzyść tej metody wyrażania preferencji wyborczych przemawia przede wszystkim: 1) sprzyjanie pełniejszej realizacji zasady powszechności wyborów[44]; 2) pozytywne nastawienie do tej formy głosowania wyborców, na ogół chętnie z niej korzystających[45]; 3) przyczynianie się do obniżenia kosztów organizacji

40 Za główną tego przyczynę uznano niedoskonałość systemu rejestracji wyborców, ale pomimo wprowadzanych zmian w ostatnich wyborach lokalnych, które odbyły się w 2006 r., nadal odnotowywano oszustwa w głosowaniu poprzez pocztę. Zob. I.White: *Postal Voting and Electoral Fraud*, Parliament and Constitution Centre, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03667.pdf

41 Analitycy przebiegu wyborów amerykańskich zwykle podkreślają sporadyczność dopuszczania się w nich nadużyć związanych z prezentowaną metodą głosowania. O tym, że jednak praktyka nie jest od nich całkowicie wolna, dowodzi m.in. fakt unieważnienia wyborów do stanowego Senatu w Pensylwanii po stwierdzeniu, że zwycięski kandydat otrzymał setki nieuprawnionych głosów. Zob. E. Rogers: *Election Daze: Is „Early Voting" Coming to a State Near You?*, "Campaigns & Elections" 1994, September 1994, s. 36.

42 Por. M. Qvortrup: *op. cit.* [s. 1 i 6]

43 Zob. K.M. Kenski: *Political Talk and the Early Voter: An Analysis of the American Electorate in the Super Tuesday States During the 2000 Primary Season*, http://ball.tcnj.edu/pols291/readings/038008KenskiKate.pdf, s. 4.

44 Generalnie potwierdza to przebieg wyborów: w wyniku przyznania wyborcom prawa do głosowania drogą pocztową często wyraźnie wzrastała frekwencja wyborcza. Przykładem są USA – zob. np. J.A. Dubin, G.A. Kalsow: *Comparing Absentee and Precinct Voters: A View over Time*, "Political Behavior" 1996, Vol. 18, No. 4, s. 369 i n.; J.A. Karp, S.A. Banducci: *Going Postal: How All-Mail Elections Influence Turnout*, "Political Behavior" 2000, Vol. 22, No. 3, s. 223 i n.; D.B. Magleby: *Participation in Mail Ballot Elections*, "Western Political Quarterly" 1987, Vol. 40, No. 1, s. 79 i n.; J.E. Oliver: *The Effects of Eligibility Restrictions and Party Activity on Absentee Voting and Overall Turnout*, "American Journal of Political Science" 1995, Vol. 40, No. 2, s. 498 i n. Podobny efekt przyniosła realizacja wspomnianego wcześniej programu pilotażowego w Wielkiej Brytanii – zob. P. Norris: Will New Technology *Technology Boost Turnout? Experiments in e-Voting and All-Postal Voting in British Local Elections*, [w:] *Voter Turnout in Western Europe since 1945*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2004, s.45–48.

45 Dużym poparciem społecznym cieszy się głosowanie korespondencyjne w USA. W stanie Oregon w wyborach prezydenckich w 1996 r. połowa wyborców głosowała za pośrednictwem poczty. W tym samym stanie w czasie wyborów uzupełniających do Senatu USA, gdy głosowanie odbywało się wyłącznie w formie pocztowej, aż 77% ankietowanych wyborców ją poparło, a 79% stwierdziło, że jest ona dogodniejsza aniżeli głosowanie w punkcie wyborczym – J.A. Karp, S.A. Banducci: *op. cit.*, s. 224. Badania przeprowadzone przez *The Pew Research Center For the People & The Press* wykazały, iż blisko 2/3 Amerykanów (64%) jest przeciwnych zastąpieniu głosowania w lokalach wyborczych głosowaniem przez pocztę (38% nawet „bardzo przeciwnych"). Z drugiej jednak strony, 55% aprobuje generalnie tę drugą metodę oddawania głosów. Interesująco przedstawia się bardzo nierównomierny rozkład poparcia dla głosowania korespondencyjnego w poszczególnych częściach USA. O ile za wprowadzeniem go w miejsce tradycyjnego głosowania w punktach wyborczych opowiada się 41% wyborców w stanach zachodnich, to już tylko około 25% w południowych i środkowowschodnich, a 21% wschodnich. Fakultatywne głosowanie za pośrednictwem poczty popiera natomiast 42% Amerykanów ze stanów północnowschodnich, podczas gdy w stanach zachodnich – 67%, a środkowschodnich – 61%. Zob. *Democrats Hold Enthusiasm, Engagement Advantage. November Turnout May Be High*, A Survey Conducted in Association with The Associated Press, The Pew Research Center For The People & The Press, October 11, 2006, http://people-press.org/reports/pdf/291.pdf, s. 7–8.

wyborów, jeżeli już nie na terenie kraju, to na pewno poza jego granicami[46]. Wydaje się, mając na uwadze wady i zalety głosowania za pośrednictwem poczty, że najlepsze byłoby rozwiązanie kompromisowe, zawężające jego stosowanie do sytuacji, w których niebezpieczeństwo powstawania wspomnianych wyżej deformacji standardów wolnych wyborów jest bardzo zminimalizowane. Dyrektywę o takim charakterze zawiera kodeks dobrej praktyki wyborczej Komisji Weneckiej. W myśl tego dokumentu „głosowanie za pośrednictwem poczty powinno być dozwolone tylko wówczas, gdy obsługa pocztowa jest bezpieczna i niezawodna; prawo do głosowania w drodze głosowania pocztowego może być ograniczone do kręgu osób przebywających w szpitalach, więźniów, osób niepełnosprawnych lub przebywających za granicą; oszustwa i zastraszanie nie mogą być możliwe" (3.2.iii). Uważam, mając na uwadze ochronę zasady wolnych wyborów, że dyrektywa tego rodzaju powinna być nieco bardziej restrykcyjna; duże zastrzeżenia wywołuje bowiem przyznawanie prawa do głosowania więźniom, którzy szczególnie mogą być podatni na naciski, a ryzyko fałszowania ich głosów jest nadzwyczaj duże[47].

Zagrożenia dla zasady wolnych wyborów niesie też kolejna metoda „głosowania na odległość" – w ruchomych punktach wyborczych. Taka metoda wypowiadania woli wyborców – a dokładniej rzecz biorąc: zazwyczaj określonych ustawowo pewnych ich kategorii – obecnie znana jest m.in. w Australii, Austrii, Chorwacji, Gruzji, Gujanie, Indiach, Korei Południowej, Macedonii, Mali, Nigrze, Rumunii, Rosji, Słowacji, Słowenii, Szwecji, Republice Południowej Afryki, Szwajcarii, Zimbabwe, a oprócz tego jeszcze na Łotwie, Ukrainie i Węgrzech. W celu zapobieżenia ewentualnym nadużyciom zostały wypracowane standardy, jakie muszą spełniać czynności podejmowane w związku z organizacją i przebiegiem takiego głosowania. Standardami tymi są: 1) przyjęcie procedury identyfikacji wyborców uniemożliwiającej wielokrotne głosowanie, 2) objęcie takim głosowaniem tylko osoby, który fizycznie nie są w stanie udać się do lokalu wyborczego, z czym powinien wiązać się wymóg występowania tych osób przed wyborami, w formie pisemnej, do odpowiedniej lokalnej komisji wyborczej z powiadomieniem o zaistnieniu wspomnianej sytuacji; 3) zezwolenie wszystkim kategoriom obserwatorów wyborów na towarzyszenie objazdowi ruchomej urny wyborczej; 4) protokołowanie liczby pobranych kart do głosowania w ruchomym punkcie wyborczym i liczby kart zwróconych; 5) zgodność liczby kart przekazanych wyborcom z liczbą kart wrzuconych do urny; 6) zaprotokołowanie w dokumentach obwodowej komisji wyborczej osób przeprowadzających głosowanie w ruchomych punktach wyborczych; 7) prowadzenie obsługi administracyjnej głosowania w ruchomych punktach wyborczych przez przy-

46 P. Southwell i J. Burchett szacują, iż koszty przeprowadzenia wyborów w oparciu głosowanie korespondencyjne stanowią od 1/3 do połowy nakładów potrzebnych do zorganizowania głosowania w punktach wyborczych (*The Effect on All-Mail Elections on Voter Turnout*, „American Politics Quarterly" 2000, Vol. 28, No. 1, s. 77)

47 Por. K. Skotnicki: *Zasada...*, s. 255.

najmniej dwóch członków właściwej terytorialnie obwodowej komisji wyborczej[48]. Wydaje się, że wymienione zasady postępowania sformułowane zostały należycie. Konsekwentnie stosowane są w stanie spełnić swoje zadanie, znacznie zawężając pole do powstawania nieprawidłowości w artykulacji przez obywateli swojej woli politycznej.

Na powstawanie nieprawidłowości jest również narażona – coraz bardziej rozszerzająca się i mająca ogromną przyszłość przed sobą – praktyka głosowania elektronicznego. Głosowanie takie może być przeprowadzane pod kontrolą członków niezależnej komisji wyborczej (w lokalach wyborczych przy użyciu ekranów dotykowych lub skanerów, ewentualnie korzystając z przewoźnych terminali wyborczych) albo „na odległość". W drugim z wymienionych typów głosowania – nazywanym „zdalnym głosowaniem elektronicznym" (*remote e–voting*) lub „semitajnym" (*semi–secret voting*)[49] – mogą być wykorzystane: standardowy komputer osobisty, komputer kieszonkowy, telefon komórkowy, telefon stacjonarny, terminal telewizji interaktywnej, konsola do gier, automat do głosowania (głosomat), a nawet bankomat lub terminal lotto[50]. Właśnie wobec przede wszystkim tego typu oddawaniu głosów formułowane są zastrzeżenia z punktu widzenia konieczności zagwarantowania realizacji zasady wolności wyborów i tajności głosowania, jak też ze względu na polityczne i społeczne konsekwencje, jakie może wywoływać. Zanim jednak wątpliwości te przedstawimy, krótko scharakteryzujmy zasięg praktyki elektronicznego systemu głosowania, jak też jego zalety i wady

W Republice Federalnej Niemiec istnieje powszechna możliwość głosowania przy użyciu terminali do głosowania, a w Belgii i Holandii stworzone są warunki do głosowania poprzez wykorzystanie aktywnych ekranów w lokalach wyborczych[51]. Głosowanie elektroniczne testowane było – w ograniczonym zakresie – w Hiszpanii, Irlandii, Szwajcarii, Szwecji i Włoszech. Bardzo zaawansowane są prace nad jego rozszerzaniem w Wielkiej Brytanii. Bezowocne – jak dotąd – są starania na rzecz jego wprowadzenia w wyborach do Parlamentu Europejskiego[52]. Zwiastunem zmian w tym zakresie może być decyzja parlamentu estońskiego o ustanowieniu możli-

48 Por. *International Standards...*, s. 27.

49 Zob. B. Watt: *op. cit*, s. 73.

50 Zob. A. Preisner: *e–Voting – przyszłość e–demokracji? (szkic kilku niełatwych kwestii)*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich, Rzeszów 3–4 kwietnia 2006 roku*, red. S. Grabowska i R. Grabowski, Rzeszów 2006, s., 201–202.

51 Z. Cieślik, A. Kurkiewicz: *Instytucja głosowania przez Internet w systemach prawnych państw Europy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu" 2004, nr 1, s. 131

52 Pierwszym spektakularnym przejawem tych starań było wystąpienie w maju 2002 r. przez osiem międzynarodowych ugrupowań politycznych z wnioskiem do Parlamentu Europejskiego o podjęcie rezolucji wzywającej państwa członkowskie do wspierania głosowania elektronicznego i poczynienia kroków w kierunku jego wprowadzenia, w punktach wyborczych, w wyborach europejskich w 2004 r. Zob. F. Mendez, A.H. Trechsel: *The Union and E–voting. Upgrading Euro–Elections*, [w:] *The European Union and E–voting. Addressing the European Parliament's Internet Voting Challenge*, red. A.H. Trechsel, F. Mendez, London–New York 2005, s. 6 i n.

wości głosowania przez Internet w wyborach lokalnych w 2005 r.[53], a w wyborach parlamentarnych od 2007 r.[54]. Próby wprowadzania systemu elektronicznego bywały podejmowane również w państwach pozaeuropejskich: w części z nich uznano je za na tyle udane, że zdecydowano się na kontynuację takiej praktyki w skali ogólnokrajowej (np. Brazylia, Indie, Paragwaj[55]). Nadmieńmy przy tym, że zazwyczaj głosowanie w tych państwach oparte jest na zasadzie oddawania głosów w lokalach wyborczych, najczęściej przy użyciu urn elektronicznych. Zdalne głosowanie elektroniczne znajduje się głównie w fazie projektowania, a w najlepszym razie – eksperymentowania i testowania, w tym w wyborach lokalnych, w związkach zawodowych oraz innych organizacjach i instytucjach[56].

Zastosowanie elektronicznych metod głosowania – jak twierdzą ich propagatorzy – może spełnić wiele pożytecznych zadań. Bez trudu można się domyśleć, że – tak jak w odniesieniu do opisanych wcześniej innych szczególnych procedur głosowania – na pierwszym planie stawiane są korzyści, jakie mogą przynieść systemy elektroniczne w zakresie uczestnictwa obywateli w wyborach ze względu na ułatwienie oddawania głosów (zwłaszcza osobom niedowidzącym i analfabetom), a w przypadku głosowania zdalnego – poszerzenie dostępu do dokonywania aktu wyborczego osobom niepełnosprawnym, starszym, przebywającym za granicą, tym wszystkim, którym trudność sprawiłaby obecność w lokalu wyborczym. Istotną korzyścią jest obniżenie kosztów przeprowadzenia głosowania. Ponadto zaletami głosowania elektronicznego są: uniemożliwienie oszustw i manipulacji w komisjach wyborczych oraz znaczne utrudnienie ich pojawiania się poza wspomnianymi komisjami, wyeliminowanie wątpliwości dotyczących interpretacji woli wyborcy, możliwość poszerzenia wypowiedzi wyborczej (np. poprzez głosowanie wielowariantowe, pozwalające na wybór kilku kandydatów z jednoczesnym wskazaniem ich stopnia preferencji), szybkie obliczanie wyników wyborów. Jako argument podnoszona też jest potrzeba unowocześniania procedur wyborczych i dostosowywania ich do postępu społecznego, jak też wymagań, jakie niesie dynamiczny rozwój technologii dla społecznego komunikowania się i obywatelskiego uczestnictwa w procesach demokratycznych.

Systemy głosowania elektronicznego nie są jednak wolne od wad. Ich stosowanie może nieść – tak jak opisane wyżej metody – również pewne zagrożenia dla

53 Z możliwości tej skorzystało 1,85% biorących udział w głosowaniu – zob. F. Breuer, H. Trechsel: *Report for the Council of Europe. E–Voting in the 2005 Local Elections in Estonia*, Florence, March 6 2006.

54 Zob. A. Preisner: *op. cit.*, s. 207–208.

55 O wprowadzaniu i stosowaniu elektronicznego systemu głosowania w Paragwaju zob. szerzej R. Dendia: *Głosowanie elektroniczne w Paragwaju*, „Przegląd Sejmowy" 2003, nr 5, s. 149 i n. Dużą dynamiką odznacza się wprowadzanie elektronicznych maszyn do głosowania w USA – zob. *Election Reform...*, s. 5 i n.

56 O wdrażaniu elektronicznych systemów wyborczych na świecie zob. np. T. Bittinger: *Innovative Technology and its Impact on Electoral Processes*, [w:] *Voter Turnout in Western Europe since 1945*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2004, s. 37–40; K.W.Czaplicki: *Głosowanie elektroniczne (e–voting) – wybrane zagadnienia* [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 42 i n.; A. Preisner: *op. cit.*, s. 205–209.

prawidłowego przebiegu wyborów, a do tego być jeszcze przyczyną niepożądanych zjawisk politycznych i społecznych. Wspomniane zagrożenia mają przede wszystkim charakter techniczny. Największą słabością systemów głosowania, o których tu mowa, są trudności z zapewnieniem im bezpieczeństwa, a zwłaszcza ryzyko włamania się do nich. Przekonujące jest stanowisko A. Preisnera: „Stworzenie całkowicie bezpiecznego systemu głosowania nie jest możliwe, szczególnie jeżeli system jest dostępny w Internecie, lecz osiągalne jest takie jego zabezpieczenie, by pokonanie zabezpieczeń wymagało ogromnych nakładów czasu, pieniędzy i mocy obliczeniowej"[57]. Trafnie autor ten wymienia inne jeszcze mankamenty elektronicznych systemów głosowania, którymi są: brak możliwości głosującego zweryfikowania prawidłowości zarejestrowania jego głosu oraz wydrukowania indywidualnego potwierdzenia oddania głosu, jak też skontrolowania procedury głosowania po jej zakończeniu, a oprócz tego – pozbawienie funkcjonariuszy wyborczych realnej możliwości weryfikowania wyników i oddanie kontroli prawidłowego przebiegu głosowania małej grupie informatyków[58].

Na ogół panuje przekonanie, że wykorzystywanie technik głosowania elektronicznego w lokalach wyborczych, pod warunkiem ich udoskonalenia w celu minimalizacji możliwości powstawania niebezpieczeństwa wypaczeń w procesie głosowania i ustalania wyników wyborów, jest nieuchronne i konieczne. Przedmiotem sporów jest natomiast elektroniczne głosowanie „na odległość", charakteryzujące się brakiem kontroli prawidłowości oddawania głosu, a nade wszystko przestrzegania zasady tajności wyrażania preferencji wyborczych. Zwolennicy zazwyczaj powołują się na wymienione wyżej ogólne korzystne następstwa stosowania wszelkich form głosowania elektronicznego. Przeciwnicy wskazują natomiast nie tylko na wspólne negatywne ich strony. Wysuwają przede wszystkim szereg różnorodnych kontrargumentów odnoszących się tylko do zdalnego głosowania poza lokalami wyborczymi czy to w domu, czy w jakikolwiek innym miejscu (np. w miejscu pracy).

Najpoważniejszym zarzutem stawianym temu systemowi jest jego niekoherentność z prawną zasadą tajnego głosowania. Zdaniem np. S. Birch i B. Watt: „właściwy poziom tajności w zdalnym głosowaniu nie jest faktycznie możliwy do zagwarantowania, jeżeli głosowanie jest przeprowadzane w sposób niekontrolowany i to jest jedna z najbardziej poważnych przeszkód w wprowadzaniu zdalnego elektronicznego głosowania"[59]. Stwierdzić trzeba wprost: naraża ono na szwank wolność i uczciwość procesu wyborczego, zwłaszcza gdy odbywa się w domu wyborcy. Obywatele powinni być równi i niezależni w dokonywaniu aktu wyborczego. A tak

57 A.Preisner: *op. cit.*, s. 212.
58 Tamże, s. 210–211.
59 S. Birch, B.Watt: *Remote Electronic Voting: Free, Fair and Secret?*, "The Political Quarterly" 2004, Vol. 75, No. 1, s. 62.

wcale nie musi być w przypadku zdalnego elektronicznego głosowania, zwłaszcza gdy odbywa się ono w domu, gdzie wyborcy są narażeni na presję ze strony domowników co do treści decyzji wyborczej oraz podejmowanie tej decyzji za ich wiedzą, co stanowi ewidentne naruszenie zasady tajnego głosowania. W konsekwencji wola osób zamieszkałych z wyborcą może być transponowana w treść jego głosu, a to jest niezgodne z uznawanym powszechnie – jako standardem wyborczym – zakazem głosowania rodzinnego. Jak zauważają S. Birch i B. Watt, „domowa arena" nie jest właściwa do podejmowania niezależnej decyzji wyborczej również dlatego, że jest miejscem przeżyć i stosunków nacechowanych społeczną nierównością oraz rządzącym się normami często niezgodnymi z normami obowiązującymi w sferze życia publicznego. Ponadto: „[...] główną stwierdzoną korzyścią domowego elektronicznego głosowania jest jego dogodność. Ale wygoda to nie wszystko, widoczne jest, że wiele osób wiąże pozytywne wartości z rytuałem publicznej partycypacji w drodze głosowania w lokalach wyborczych. Jest to nawet oczywiste dla tych, dla których wygoda mogłaby być premią, na przykład dla osób niepełnosprawnych. Dla wielu wyborców – w szczególności przypuszczalnie starszych – głosowanie jest społecznym wydarzeniem i publiczną demonstracją obywatelskiego obowiązku. Gdyby przeniesiono je do domu, zostałoby pozbawione tego charakteru"[60]. Sumując: głosowanie elektroniczne w domu jest „niezgodne zarówno z prawnymi, jak i normatywnymi wymaganiami demokracji"[61].

Argumentację przeciwko zdalnemu głosowaniu elektronicznemu poszerzają inni znawcy problematyki wyborczej. Dowodzą oni np. jeszcze, iż głosowanie to godzi w standard wyborów demokratycznych, jakim jest równość dostępu do uczestnictwa w procesie wyborczym wszystkich obywateli, bez dyskryminacji jakiejkolwiek grupy społecznej. Zdaniem przeciwników omawianej w tym miejscu metody głosowania rodzi ona i wzmacnia rozwarstwienie we wspomnianym procesie pomiędzy mającymi możliwość skorzystania z niej a grupami, które takiej możliwości są pozbawione – „między bogatymi a biednymi, między wykształconymi a posiadającymi minimalne kwalifikacje edukacyjne, między młodym a starszym pokoleniem"[62]. Nierówność takiego rodzaju nie zachodzi, jeżeli głosowanie elektroniczne odbywa się wyłącznie w lokalach wyborczych.

60 Tamże, s. 71. W innym opracowaniu S. Birch wyraża pogląd, że „jeśli publiczny kontekst głosowania ulegnie zmianie, stopień uczestnictwa w wyborach może się obniżyć, mimo że głosować w domu jest wygodniej aniżeli udać się do lokalu wyborczego" (*The Social Dimension of Electronic Voting: How the Use of Technology in the Voting Process Can Alter the Meaning of Elections*, „Elections in Europe", Issue of the Association of Central and Eastern European Election Official, April 2004, s. 6).
61 S. Birch, B. Watt: *op. cit.*, s. 71. W raporcie opublikowanym przez brytyjski Departament Spraw Konstytucyjnych jego autorzy wprost przyznają, że zasada tajności oraz zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych stanowią „poważną barierę w wprowadzeniu głosowania elektronicznego" w Wielkiej Brytanii, podobnie zresztą jak głosowania korespondencyjnego – *The Implementation of Electronic Voting in the UK*, L. Pratchett on behalf E–Voting Researched Team: S. Birch, S. Candy, B. Fairweather, S. Rogerson, V. Stone, B. Watt, M. Wingfield, London 2002, 8–9.
62 P. Norris: *Will New Technology...*, s. 43.

Przedstawiona argumentacja – moim zdaniem – nie jest pozbawiona pewnych racji. Daremnie jednak szukalibyśmy w dokumentach organizacji międzynarodowych poświęconych standardom wyborów demokratycznych zakazu przeprowadzania zdalnego głosowania elektronicznego lub przynajmniej dyrektywy ograniczającej jego stosowanie. Zaleca się jedynie podporządkowanie stosowanych technik tego typu głosowania tym samym ogólnym wymaganiom, które są stawiane systemom głosowania elektronicznego w lokalach wyborczych. Wymaganiami tymi są: niezawodność tego systemu, jego przejrzystość i odporność na zewnętrzną ingerencję oraz zapewnienie tajności głosowania[63].

Poważnym krokiem w kierunku skonkretyzowania i ujednolicenia tak ogólnie zakreślonych wymagań są zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 30 września 2004 r. w sprawie prawnych, organizacyjnych i technicznych standardów głosowania elektronicznego[64], w których jest m.in. zawarta wytyczna, by traktować sposoby głosowania elektronicznego na odległość, jeżeli nie są powszechnie dostępne, za jedynie dodatkowy i fakultatywny środek głosowania. W zaleceniach z całą mocą podkreśla się, iż głosowanie elektroniczne powinno respektować wszystkie zasady demokratycznych wyborów i referendów. Musi być ono równie wiarygodne i bezpieczne jak głosowanie przeprowadzane bez zastosowania środków elektronicznych, a przy tym skuteczne, sprawne techniczne, otwarte na niezależną weryfikację oraz łatwo dostępne dla głosujących, tak aby kształtowały publiczne zaufanie. Zalecenia zostały opatrzone trzema załącznikami, w których kolejno są wymieniane standardy prawne, standardy praktyczne oraz wymogi techniczne odnoszące się do głosowania elektronicznego. Najważniejsze standardy prawne wymienione w tym dokumencie to: 1) zrozumiały i łatwy w użyciu interfejs wyborcy; 2) projektowanie systemów głosowania elektronicznego w taki sposób, aby w jak największym stopniu zwiększały możliwości korzystania przez osoby niepełnosprawne; 3) zapobieganie wprowadzeniu przez wyborcę więcej niż jednego głosu do elektronicznej urny wyborczej; 4) zapobieganie oddawaniu przez poszczególnych wyborców więcej niż jednego głosu w następstwie wykorzystania przezeń różnych procedur głosowania; 5) zapewnienie bezpiecznej i wiarygodnej metody zbierania wszystkich głosów i obliczania prawidłowego wyniku; 6) zapewnienie swobody kształtowania i wyrażania przez wyborców preferencji wyborczych; 7) zapobieganie głosowaniu pośpiesznemu i niepozwalającemu na refleksję; 8) przeciwdziałanie jakimkolwiek manipulacyjnym wpływom na wyborców podczas głosowania; 9) zapewnienie wyborcy środków pozwalających na wyrażenie preferencji w stosunku do każdej opcji wyborczej; 10) wykluczenie jakichkolwiek działań zagrażających tajności głosowania; 11) zagwarantowanie, że głosy w elektronicznej urnie wyborczej oraz głosy w procesie liczenia pozostaną anonimowe i nie będzie możliwości zrekonstruowania ich oraz powiązania z konkretnymi wyborcami; 12) zakaz posługiwania się informacjami w procesie elektronicznego przetwarzania naruszającymi tajność głosowania; 13) podejmowanie działań umożliwiających wyborcom zrozumienie stosowanego systemu głosowania elektronicznego; 14) stworzenie wyborcom możliwości niezależnego wypróbowania każdej nowej metody głosowania elektronicznego przed oddaniem głosu; 15) zagwarantowanie możliwości ponownego liczenia głosów; 16) zapewnienie wiarygodności i bezpieczeństwa systemu głosowania elektronicznego; 17) podejmowanie wszelkich możliwych działań w celu uniknięcia fałszerstw i nieuprawnionej ingerencji w system głosowania; 18) odporność tego systemu na nieprawidłowe działanie, awarie i ataki nań; 19) dostęp do centralnej infrastruktury, serwerów i danych elektronicznych jedynie osób powołanych przez organy wyborcze. Dostosowywanie prawa wyborczego do standardów wymienionych w zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy, ze względu na ochronę demokratycznego przebiegu procesu wyborczego, którego symptomem jest dokonywanie przez wyborów preferencji zgodnie z własnym sumieniem, jest niezbędne. Należy jednak również zdawać sprawę z tego, że konsekwentne odzwierciedlanie tych standardów w normach prawnych jest w stanie znacznie zminimalizować zagrożenia wiążące się z głosowaniem elektronicznym, ale nie oddalić ich całkowicie[65]. Złudna jest również wiara w to, że głosowanie przez Internet jest panaceum na wszystkie „choroby wyborczej partycypacji", będącej rezultatem oddziaływania wielu różnych czynników[66].

63 Zob. np. *Report on the Compatibility...* (pkt 54).

64 *Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e–voting* (Adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004 at the 898th meeting of the Ministers' Deputies). Tekst tego aktu w języku polskim jest załączony do artykułu K.W. Czaplickiego: *op. cit.*, s. 49 i n.

3. Zakres i treść decyzji wyborczej

W rozdziale IV została postawiona teza, że zasada wolnych wyborów nie narzuca posługiwania się określonymi formułami wyborczymi. Prawdą jest też jednak i to, że zakres wypowiedzi wyborczej w akcie głosowania jest zróżnicowany w zależności od przyjętej techniki repartycji mandatów. Poszczególne systemy wyborcze wyznaczają bowiem niejednakowe granice wyrażania przez wyborców swoich preferencji: politycznych i personalnych. W efekcie im więcej informacji ujawnić może głosowanie o preferencjach wyborców, tym większe jest prawdopodobieństwo powstania reprezentacji wiernie odzwierciedlającej wolę społeczeństwa[67].

65 W mniejszym stopniu deformacje woli wyborców zmniejszyć może znane szwedzkiemu prawu wyborczemu uprawnienie wyborców do zmiany treści ich głosów po dniu wyborów.

66 Tak P. Norris: *Will New Technology...*, s. 45.

67 A. Blais, L. Massicotte: *Electoral Systems*, [w:] *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, red. L. Le Duc, R.G. Niemi, P. Norris, London–Thousand Oaks–New Delhi 2002, s. 64.

Aby sklasyfikować i opisać formy oraz – wiążący się z nimi – zakres wyrażania preferencji wyborczych w państwach współczesnych, konieczne jest udzielenie odpowiedzi na kilka pytań: 1) Czy wyborca jest ograniczony do dokonywania jedynie preferencji politycznej, tj. może oddać głos na określoną partię lub inną rywalizującą osobno w wyborach siłę polityczną, czy też oprócz tego może głosować na preferowanych przez siebie kandydatów? 2) Jeżeli wyborca ma możliwość wskazywania w akcie wyborczym kandydatów, których popiera, to wobec ilu może to uczynić? 3) W razie przyznania mu prawa głosowania na kilku kandydatów, to czy muszą to być kandydaci zgłoszeni przez jedno ugrupowanie polityczne, czy też dopuszczalne jest jednoczesne oddanie głosu na kandydatów wysuniętych przez różne takie ugrupowania? 4) Czy istnieje możliwość różnicowania udzielanego poparcia w przypadku głosowania na kilku kandydatów?[68]

Dla pełnego, wszechstronnego, przedstawienia form dokonywania preferencji wydaje się być mało przydatny, a już na pewno niewyczerpujący, rozpropagowany przez D.W. Rae, podział „struktur głosowania" na dwie kategorie: głosowanie kategoryczne (*categorical ballot*) i porządkujące (*ordinal ballot*). W pierwszym z nich wyborca decyduje o poparciu kandydata lub kandydatów tylko jednej partii politycznej, w drugim natomiast zezwala mu się na opowiedzenie się za kandydatami zgłoszonymi przez różne partie[69]. Typologia ta jest przeprowadzona w oparciu o tylko jedno – zresztą bardzo ogólne – kryterium i nie uwzględnia wielości wariantów sposobów dokonywania preferencji wyborczych oraz ich zakresu personalnego i politycznego. Upraszczającą i nieco zamazującą skomplikowany obraz form oddawania głosu, a przy tym niepozwalającą na udzielenie wyczerpującej odpowiedzi na postawione wcześniej pytania, wydaje się być również bardziej rozbudowana typologia prezentowana przez D.M. Farrella, rozróżniająca systemy wyborcze, w których głosowanie odbywa się na kandydatów, i takie, w których ma ono charakter partyjny. Zarówno w pierwszym, jak i drugim typie może ono być kategoryczne lub porządkujące (stopniujące). Głosowanie kategoryczne, polegające na popieraniu kandydatów, występuje w ramach okręgów jednomandatowych przy zastosowaniu metody większościowej, a głosowanie porządkujące – gdy wyniki głosowania obliczane są na podstawie metody pojedynczego głosu przechodniego (STV). Co zaś tyczy się wyborów opierających się na dokonywaniu preferencji partyjnych, to kategoryczne głosowanie specyficzne jest dla systemu list zamkniętych, natomiast porządkujące dla list otwartych[70]. Podobne zarzuty można postawić systematyce formuł głosowania przeprowadzonej przez J.M. Colomera, wyodrębniającej cztery ich typy: 1) prawybory (*primary elections*), 2) głosowanie otwarte lub *panachage*, 3) głosowanie preferencyjne na kandydatów, 4) głosowanie kategoryczne, czyli głosowanie na

68 Podobne pytania stawia J. Haman: *op. cit.*, s. 72–74.
69 D.W. Rae: *op. cit.*, s. 17–19, 126–129.
70 D.M. Farrell: *Electoral...*, s. 168–170.

kandydata w systemie wyborów większościowych lub głosowanie na zamknięte listy w reprezentacji proporcjonalnej[71].

Za podstawę dalszych rozważań przyjmiemy klasyfikację „struktur głosowania" zaproponowaną przez P. Norris. Autorka ta wyróżnia cztery ich kategorie, których wyodrębnienie opiera na kryterium możliwości dokonania wyborów „stojących przed wyborcami, gdy otwierają kabinę wyborczą": 1) głosowanie na kandydata (*candidate–ballot*), 2) głosowanie preferencyjne (*preference–ballott*), 3) głosowanie podwójne (*dual–ballot*), 4) głosowanie na partie (*party–ballot*)[72]. Klasyfikacja ta również nie jest wolna od pewnych wad wiążących się z dyskusyjnością zaliczania niektórych form wyrażania preferencji wyborczych do którejś z wymienionych grup. Zauważyć jednak należy, że jakichkolwiek kontrowersji nie wywołałaby dopiero typologia, która w każdym punkcie z osobna uwzględniałaby poszczególne metody repartycji mandatów, czyli byłaby analogiczna do klasyfikacji systemów wyborczych[73].

Prezentację form głosowania stosowanych obecnie w wyborach parlamentarnych zacznijmy od jednej z form najbardziej ograniczających zakres wyrażania preferencji wyborczych. Jest nią głosowanie na listy zamknięte, które stanowi jedyną postać głosowania zawierającą się w ostatniej z grup wymienionych w typologii P. Norris. Listy te całkowicie pozbawiają wyborcę możliwości wskazania, kogo chciałby widzieć w roli reprezentanta. Może on bowiem oddać głos tylko na listę jako całość, będąc pozbawionym prawa do dokonywania wyboru między zgłoszonymi na nich kandydatami lub ustalania ich rankingu. Poszczególni kandydaci w ten sposób nie przechodzą indywidualnej weryfikacji wyborczej, a co najwyżej kolektywną – jako zespół osób wysuniętych przez określoną partię i reprezentujących pewien program polityczny. Taki system jest korzystny dla elit partyjnych, ustalających listę kandydatów w porządku im odpowiadającym, co ma kluczowe znaczenie

71 J.M. Colomer: *op. cit.*, s. 50.
72 P. Norris: *Electoral...*, s. 230–231.
73 Prezentowane typologie „struktur głosowania" bywają bardzo rozbudowane. P.T. Pereira i J.A. e Silva wskazują na siedem typów „struktur głosowania": 1) głosowanie na kandydatów (w okręgach jednomandatowych); 2) preferencyjne głosowanie na kandydatów (głosowanie alternatywne); 3) głosowanie na partie polityczne (zamknięte listy partyjne); 4) głosowanie na kandydatów i partie (w okręgach wielomandatowych, w których wyborcy wybierają jednego kandydata z listy; 5) głosowanie preferencyjne (w okręgach wielomandatowych – wyborca może dokonywać rankingu kandydatów wewnątrz partyjnej listy otwartej); 6) rangowanie kandydatów (wyborcy mogą tworzyć ranking obejmujący kandydatów wszystkich konkurujących partii i niezależnych; 7) podwójne głosowanie. (*Freedom to Choose MPs: Electoral Systems, Proportionality and Ballot Structure*, Lisboa, November 2004, http://www.eeg.uminho.pt/uploads/ptrigopereira,.pdf). D.Nohlen wymienia osiem metod oddawania głosu: 1) oddanie pojedynczego głosu – każdy wyborca ma jeden głos; 2) oddanie głosu preferencyjnego – wyborca może wyrazić preferencje w stosunku do określonego kandydata; 3) oddanie wielu głosów – wszyscy wyborcy mają wiele głosów lub tyle głosów, ilu jest reprezentantów wybieranych w okręgu wyborczym; 4) ograniczone oddanie wielu głosów – liczba głosów wyborcy jest mniejsza od liczby reprezentantów wybieranych w okręgu; 5) oddanie głosu alternatywnego – wyborca może oddać podwójny, potrójny lub poczwórny głos preferencyjny; 6) kumulacja – wyborca może oddać wiele głosów na jednego kandydata; 7) mieszanie – wyborca może rozdzielić swój głos na kandydatów z różnych list; 8) system dwugłosowy – wyborca ma dwa głosy: jeden na kandydata partii w okręgu wyborczym i jeden na listę partyjną na poziomie okręgu wyborczego (*op. cit.*, s. 96)

przy obsadzaniu mandatów, w którym obowiązuje zasada pierwszeństwa umieszczenia na liście. Prowadzi on też do silnej zależności reprezentantów od partii politycznych. Pewnym jego atutem jest natomiast możliwość zagwarantowania wyboru reprezentantów mniejszości etnicznych i kobiet. Ta klasyczna – w ramach proporcjonalnego systemu wyborczego – metoda głosowania stosowana jest coraz rzadziej, niemniej liczba państw, w których ma to miejsce, jest nadal znacząca[74]. Dodajmy jeszcze, że może ona występować w przypadku partyjnego zblokowanego systemu list wyborczych, tzn. wówczas, gdy dwie lub więcej list tworzy listę wspólną[75].

Niewielki zakres decyzji wyborczej wiąże się również ze stosowaniem metod głosowania, które zaszeregować należałoby do grupy, którą określić można – użyjmy tu terminologii P. Norris – jako „głosowanie na kandydata". Zgadzając się generalnie z potrzebą wyodrębnienia takiej kategorii głosowania, sądzę jednak, iż uzasadniona jest korekta sposobu jej widzenia przez powoływaną autorkę. Pisząc o niej, P. Norris koncentruje się tylko na głosowaniu w okręgu jednomandatowym, w których wyborca oddaje głos na jednego kandydata. Moim zdaniem, w ramach tej kategorii należałoby jeszcze umieścić: 1) głosowanie w wyborach proporcjonalnych, gdy wyborca może na liście wskazać jednego kandydata (tak jak np. w wyborach do Sejmu RP); 2) głosowanie w wyborach większościowych w okręgach kilkumandatowych, w warunkach stosowania techniki rozdziału mandatów znanej jako metoda pojedynczego głosu nieprzechodniego (SNTV), która wymaga oddawania głosu na jednego kandydata, a sama repartycja mandatów polega na tym, że są przyznawane miejsca w parlamencie tym kandydatom, którzy uzyskali najwięcej głosów[76]. Zakres możliwości dokonywania preferencji oraz ich charakter w obu rodzajach głosowań nie różni się wiele od specyfiki głosowania w okręgach jednomandatowych. We wszystkich wymienionych sytuacjach wyborca oddaje głos na jednego kandydata, ale oprócz tego wyraźnie zaznacza się w takich głosowaniach – co jest rzeczą naturalną we wszystkich wyborach parlamentarnych – również aspekt preferencji politycznej. Głosując na kandydata, wyborca bowiem jednocześnie pośrednio opowiada się za ugrupowaniem politycznym, z ramienia którego ten kandydat ubiega się o miejsce w parlamencie. Jedyną istotną różnicą jest tylko to, że o ile w okręgu jednomandatowym wyborca nie ma możliwości dokonaniu wyboru między kandydatami wysuniętymi przez popieraną partię, to w dwóch wspomnianych typach głosowania – a zwłaszcza w przypadku otwartej listy w wyborach proporcjonalnych – może wybrać kandydata w partyjnym „menu" obejmującym pewną grupę osób.

74 Metoda list zamkniętych jest aktualnie przyjęta m.in. w Argentynie, Boliwii, Gruzji, Holandii, Indonezji, Islandii, Japonii, Korei Południowej, Kostaryce, Macedonii, Mali, Meksyku, Mołdawii, Norwegii, Paragwaju, Portugalii, Rumunii, Turcji i na Ukrainie.

75 W 2004 r. taka procedura znana była w Kamerunie, Czadzie, Dżibuti i Singapurze.

76 Obecnie metoda ta jest obowiązująca w Afganistanie, Jordanii, na Wyspach Pitcairn i Vanuatu oraz na Tajwanie, jak też w wyborach do izby drugiej w Indonezji i Tajlandii; w latach 1948–1993 stosowano ją w wyborach do izby pierwszej w Japonii.

Najszersze możliwości otwierają się przed wyborcą w tych systemach wyborczych, w których posiada prawo do wykorzystania wielu głosów preferencyjnych na kandydatów rywalizujących w danym okręgu wyborczym o mandaty, czyli w głosowaniach określonych przez P. Norris jako „preferencyjne". Tak szeroko zakrojoną władzę selekcyjną daje obywatelom m.in. forma otwartych list wyborczych. Nie jest ona jednakże w przypadku stosowania takiej formy list zawsze jednakowa. Stopień swobody wypowiedzi wyborczej jest uzależniony bowiem od liczby głosów preferencyjnych przyznanych wyborcom oraz od tego, czy ma on ponadto prawo do tworzenia w ramach listy rankingu kandydatów, na których głosuje. Prawidłowość jest oczywista: im większą liczbę kandydatów wyborca może wytypować, tym bardziej jego rola jako uczestnika podejmowania decyzji wyborczych się zwiększa. Dodatkowo wzmacnia ją zestawianie kandydatów w kolejności udzielanego poparcia. W jeszcze korzystniejszej pod tym względem sytuacji znajduje się wówczas, gdy ma możliwość układania własnej listy spośród kandydatów z różnych list (*panachage*, czyli „układanie pióropusza")[77].

Za system „wysoce demokratyczny", dający najszersze pole do dokonywania preferencji wyborczych i stanowiący najbardziej zaawansowany mechanizm wyboru reprezentantów, jest uznawany – stosowany w stosunkowo małych okręgach wielomandatowych – system pojedynczego głosu przechodniego (STV)[78], który zezwala głosującym na tworzenie własnego rankingu kandydatów w okręgu wyborczym, a w konsekwencji wyboru zarówno między partiami, jak i kandydatami przez nie zgłoszonymi[79]. Wielkim jego atutem jest również eliminacja głosów bezskutkowych[80].

W okręgach wielomandatowych – najczęściej w państwach posiadających słabo rozwinięty system partyjny lub w ogóle go pozbawionych – przeprowadzane jest głosowanie blokowe, w którym wyborca może oddać głosy na tylu kandydatów, ile jest mandatów obsadzanych w danym okręgu wyborczym[81]. Przypomnijmy, że ta metoda głosowania jest przyjęta w Polsce w wyborach do Senatu. Techniką głosowania pośrednią pomiędzy metodą pojedynczego głosu nieprzechodniego

77 Tak jest w Szwajcarii i Luksemburgu.

78 E. Lakeman pisze: „Celem systemu pojedynczego głosu przechodniego jest umożliwienie każdemu obywatelowi wzięcie udziału w tak wolnym i pełnym, jak to tylko jest możliwe, wyborze swego reprezentanta, w przekonaniu, że wybór ten stanowi esencję prawdziwej demokracji" (*How Democracies Vote. A Study of electoral Systems*, London 1974, s. 111). Zob. też np. S. Bowler, B. Grofman: *Introduction: STV as an Embedded Institution*, [w:] *Elections in Australia, Ireland, and Malta under the Single Transferable Vote: Reflections on an Embedded Institution*, red. S. Bowler, B. Grofman, Ann Arbor 2000, s. 1; D.M. Farrell: *Electoral...*, s. 150-152; A. Reynolds, B. Reilly, A. Ellis et al.: *op. cit.*, s. 76.

79 Jest on stosowany w wyborach do izby pierwszej w Irlandii i do Izby Reprezentantów na Malcie.

80 Por. G. Hallett, Jr.: *Proportional Representation with the Single Transferable Vote: A Basic Requirement for Legislative Elections*, [w:] *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, red. A. Lijphart i B. Grofman, New York–Westport–Connecticut–London 1984, s. 119–120.

81 W wyborach do parlamentów jednoizbowych lub izb pierwszych parlamentów dwuizbowych głosowanie ma taki charakter m.in. w Kuwejcie, Libanie, Palestynie, Laosie, Syrii oraz na Wyspach Falklandzkich, Guernsey, Malediwach, Mauritiusie, Wyspach Tonga; do 1997 r. również na Filipinach i Tajlandii.

a głosowaniem blokowym jest głosowanie ograniczone, charakteryzujące się posiadaniem przez wyborcę więcej niż jednego głosu, ale mniej niż wynosi liczba mandatów w okręgu wyborczym.

Do omawianej w tym miejscu grupy głosowań przypisać należy jeszcze jedno znane obecnie praktyce wyborczej na świecie, które jednak w przeciwieństwie do poprzednio wymienionych odbywa się w okręgach jednomandatowych: głosowanie alternatywne (AV)[82]. Rola wyborcy w tym głosowaniu jest zbliżona do roli wyborcy biorącego udział w wyborach, które mają oparcie w metodzie pojedynczego głosu przechodniego; również w nim ma prawo preferencyjnego uporządkowania kandydatów. Co jest ważne, metoda ta pozwala uniknąć drugiej tury głosowania, gdyż system obliczania wyników wyborów – uwzględniający rankingi wyborców – umożliwia zawsze zdobycie przez zwycięzcę bezwzględnej większości głosów.

Ostatnią, czwartą, kategorię metod wyrażania preferencji wyborczych, w akceptowanej w niniejszej pracy typologii, stanowią metody mieszane (kombinowane), które występują w dwóch głównych postaciach: paralelnej (równoległej) i kompensacyjnej. Formy głosowania, a tym samym zakres artykulacji preferencji wyborczych, w obu są jednakowe: wyborca oddaje pojedynczy głos na popieranego przez siebie kandydata w okręgu jednomandatowym, a oprócz tego posiada jeszcze drugi głos, który przeznacza na wybór listy partyjnej, zazwyczaj zamkniętej, zgłoszonej – posłużmy się tu określeniem J. Hamana – w „okręgu drugiego rzędu", obejmującym zasięgiem terytorialnym pewien region czy niekiedy nawet całe państwo. Tym co różni wspomniane rodzaje systemów mieszanych jest rozbieżność ich funkcji i w konsekwencji niejednorodność stosowanych technik rozdziału mandatów między listy. W systemie mieszanym paralelnym mandaty w jednomandatowym okręgu wyborczym przyznawane są na podstawie formuły większościowej i osobno pierwszym kandydatom umieszczonym na listach, w liczbie wynikającej z proporcjonalnego podziału dokonywanego na podstawie wyników głosowania na te listy[83]. W systemie kompensacyjnym proporcjonalny rozdział mandatów służy wyrównywaniu dysproporcji powstałych w podziale mandatów między ugrupowania polityczne w rezultacie głosowania w okręgach jednomandatowych[84].

Z powyższego opisu jednoznacznie wynika, iż istnieje duża różnorodność form artykułowania woli wyborców w akcie głosowania oraz szeroka rozpiętość towarzyszących im alternatyw wyborczych. Zróżnicowanie to uwarunkowane jest przyjmowanymi systemami wyborczymi, które narzucają mniej lub bardzie partyjny „punkt

82 Aktualnie metoda ta jest wykorzystywana w wyborach parlamentarnych trzech państw: Australia (Izba Reprezentantów), Fidżi i Papua–Nowa Gwinea.

83 System ten jest stosowany m.in. w Armenii, Gruzji, Gwinei, Japonii, Korei Południowej, Pakistanie, Rosji, Senegalu, Tajlandii oraz na Filipinach, Litwie, Tajwanie i Ukrainie

84 Tak w Albanii, Boliwii, Republice Federalnej Niemiec, Meksyku, Nowej Zelandii, Wenezueli i na Węgrzech; system taki znany też był włoskiemu prawu wyborczemu w latach 1993–2005.

widzenia" co do obsady mandatów przez konkretne osoby albo ujmując to inaczej – w mniejszym lub większym stopniu liczą się w tej sprawie z preferencjami personalnymi wyborców. W literaturze przedmiotu niejednokrotnie były zestawiane rankingi systemów wyborczych uwzględniające te kryteria. Jako przykład przytoczmy klasyfikację sporządzoną przez D.M. Farrella. Mając na uwadze zmniejszanie się rozległości wyrażania przez wyborców preferencji, systemy wyborcze można uporządkować w następującej kolejności: pojedynczego głosu przechodniego, *panachage*, otwartej listy, mieszany, głosowania alternatywnego, zamkniętej listy, większościowy w okręgu jednomandatowym[85]. Klasyfikacja ta zdaje się być trafna, co zresztą potwierdzają wyniki badań przeprowadzonych w oparciu o indeks wolności wyboru[86].

Oceniając poszczególne formy oddawania głosu z punktu widzenia zasady wolnych wyborów, jest rzeczą naturalną, że ocena ta powinna być tym bardziej korzystna, im większą władzę przyznają one wyborcom w decydowaniu o składzie personalnym parlamentu, a jednocześnie im mniejszą rolę „biletu partyjnego" pełnią karty do głosowania. Głosowanie preferencyjne na kandydatów wywołuje oprócz tego szereg innych skutków, bardzo ważnych ze względu na dążność do urzeczywistnienia w sposób możliwie najpełniejszy formuły wolnych wyborów. Głosowanie takie m.in. niweluje, silnie zaznaczający się w okręgach jednomandatowych, efekt psychologiczny, polegający – przypomnijmy – na przenoszeniu poparcia na kandydata partii, mającej większe szanse na uzyskanie mandatu[87]. Wielką zaletą takiego mechanizmu wypowiedzi wyborców jest również to, że sprzyja zwiększaniu frekwencji wyborczej, co dowodzić może również jego pozytywnego wpływu na zainteresowanie wyborami. Nadzwyczaj mocno należy podkreślić nieprzypadkowość zachodzenia wyraźnej korelacji pomiędzy jego stosowaniem a stopniem satysfakcji społeczeństwa z demokracji[88]. Z pola widzenia nie wolno tracić innych jeszcze korzyści, jakie niesie zwykle opisywany tu typ głosowania: wzmocnienie funkcji wyborów polegającej na egzekwowaniu odpowiedzialności dotychczasowych mandatariuszy oraz utrwalenie ściślejszych więzi wybranych deputowanych z wyborcami. Wszystko to przemawia za stosowaniem systemów wyborczych umożliwiających obywatelom jak najszersze wyrażanie preferencji wyborczych, ale też nie powinno prowadzić do dyskredytacji innych systemów wyborczych jako rzekomo zamykających drogę do realizacji wizji wolnych wyborów.

85 D.M. Farrell: *Electoral..*, s. 173.

86 Zob. np. P.T. Pereira, J.A. e Silva: *op. cit.*, s. 14–17.

87 Zob. np. D.M. Farrell: *Electoral...*, s. 172.

88 Zob. Ch. Anderson, Ch. Guillory: *Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross–National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems*, "American Political Science Review" 1997, Vol. 91, No. 1, s. 66 i n.; D.Farrell, I.McAllister: *Voter Satisfaction and Electoral Systems: Does Preferential Voting in Candidate–Centred Systems Make a Difference?* Refereed paper presented to the Australasian Political Studies Association Conference, University of Tasmania, Hobart, 29 September – 1 October 2003, s. 13 i n.

Nie ma natomiast jakiegoś istotnego znaczenia w tym kontekście decyzja o przyjęciu jednego z dwóch zasadniczych typów głosowania: australijskiego lub francuskiego[89]. W pierwszym typie głosowania, po raz pierwszy zastosowanym w latach pięćdziesiątych XIX wieku w koloniach australijskich, wyborca otrzymuje jedną kartę do głosowania, na której zapisane są – w porządku alfabetycznym czy też nie – nazwiska wszystkich kandydatów i/lub wszystkie partie polityczne rywalizujące o mandaty w okręgu wyborczym. Wyboru dokonuje poprzez postawienie znaku (krzyżyka, cyfry lub też innego) w przeznaczonym do tego pustym miejscu przy uwidocznionym na karcie kandydacie (kandydatach) lub partii. We francuskim typie – o wiele rzadziej praktykowanym – przygotowywanych jest wiele różnych kart do głosowania, gdyż poszczególni kandydaci i poszczególne partie polityczne umieszczani są na nich pojedynczo. Zadaniem wyborcy jest włożenie – przy zachowaniu wymogów tajnego głosowania – odpowiedniej karty zawierającej nazwisko popieranego kandydata lub nazwę preferowanej partii politycznej do nieprzezroczystej koperty, a następnie wrzucenie jej do urny wyborczej[90].

Nie koliduje również z zasadą wolnych wyborów umieszczanie na kartkach do głosowania symboli partii politycznych oraz zdjęć kandydatów[91]. Wręcz przeciwnie, na swój sposób ją nawet wzmacnia, ponieważ ułatwia dokonanie wyboru oraz sprzyja świadomemu oddawaniu głosów przez analfabetów. Stąd też często taka forma kart do głosowania występuje w wyborach parlamentarnych w tych państwach, które dopiero kształtują demokratyczny system polityczny i charakteryzują się wysokim wskaźnikiem analfabetyzmu[92].

4. Wolne wybory a przymus wyborczy

Z punktu widzenia poruszanej w niniejszej pracy problematyki ważnym zagadnieniem jest relacja pomiędzy specyfiką wolnych wyborów a prawną zasadą przymusu wyborczego, nakładającą na obywateli obowiązek udziału w głosowaniu. Sprzeciwmy się od razu kategorycznie twierdzeniu, że „we współczesnych państwach nie stosuje się tej zasady, narusza bowiem podstawowe prawa człowieka, w tym wolność wyboru postępowania"[93]. Zasada ta jest obowiązującą prawną regułą wyborczą, zwykle o randze konstytucyjnej, w dwudziestu kilku państwach. W nauce prawa konstytucyjnego bywa niekiedy wyrażana wątpliwość co do jej zgodności

89 Zob. szerzej L. Massicotte, A. Blais, A. Yoshinaka: *op. cit.*, s. 123–128.
90 Taki typ głosowania wprowadzony jest m.in. w Argentynie, Bułgarii, Czechach, Francji, Hiszpanii, Izraelu, Malawi, Mali, Słowacji, Szwecji i Urugwaju.
91 L. Massicotte, A. Blais, A. Yoshinaka (*op. cit.*, s. 131) ustalili, że spośród przebadanych 58 państw w 40 (69%) prawo wyborcze przewiduje drukowanie na kartach do głosowania symboli partyjnych, a w 9 (16%) zdjęć kandydatów.
92 Zob. tamże, s. 131–132.
93 J. Muszyński, *op. cit.*, s. 169.

z wolnościowym charakterem wyborów demokratycznych. Zdaniem np. P. Winczorka: „Wolność wyborów i referendów polega także na tym, że można w nich nie uczestniczyć bez obawy szykan z czyjejkolwiek strony"[94]. Stawiany jest też zarzut sprzeczności przymusu wyborczego z zasadą wolnych wyborów ze względu na naruszanie swobody wyrażania przez wyborców ich woli („decyzja wyborcy o rezygnacji z głosowania jest również świadomą decyzją wpływającą na wyniki wyborów")[95]. Spotkać się ponadto można z bezkompromisowym twierdzeniem, że sens normatywny takich wyborów znajduje się w opozycji do przymusu wyborczego[96]. Wspomnieć wreszcie należy o stawianych zastrzeżeniach z punktu widzenia rzekomej jego niezgodności z wymogiem tajności głosowania, gdyż – jak się wskazuje – pozwala na „stwierdzenie absencji w akcie wyborczym i zastosowanie sankcji (najczęściej finansowych)"[97]. W związku z przytoczonymi poglądami warto przyjrzeć się celowi jego wprowadzania oraz stosownym regulacjom prawnym.

Państwo może oddziaływać na podwyższenie poziomu frekwencji wyborczej, stosując rozliczne formy zachęt do udziału w głosowaniu oraz ułatwień w korzystaniu z tego prawa politycznego. Niebagatelną rolę odgrywają rozwiązania prawne, jak np. przyjazny wyborcom system ich rejestracji, przeprowadzanie wyborów w ciągu całego – dwudniowego – weekendu czy możliwość głosowania przez pocztę. W świetle wyników badań dwa ostatnie rozwiązania razem przyczyniają się do wzrostu frekwencji o ok. 10%[98]. Znacznie ją podnosi również przyjęcie zasady proporcjonalności wyborów – od 9 do 12%[99], co wiązać należy przede wszystkim z tym, że stosowanie tej zasady poszerza możliwości dokonywania preferencji wyborczych.

W niektórych państwach nie pozostawia się wyborcy w ogóle swobody w podjęciu decyzji co do uczestnictwa w wyborach: w celu podniesienia frekwencji wyborczej stosowany jest polityczny lub prawny przymus głosowania.

Pierwszy z wymienionych rodzajów przymusu właściwy jest niedemokratycznym reżimom politycznym. Przykładem są państwa komunistyczne, w których bardzo wysoki wskaźnik biorących udział w głosowaniu obywateli, sięgający niemalże 100 proc., osiągany był politycznymi środkami oddziaływania zarówno o charakterze perswazji propagandowej, jak i gróźb zastosowania określonych sankcji wobec nieposłusznych. Stosowanie tych środków stanowiło w jakiejś mierze praktyczny

94 P. Winczorek, *Obowiązek głosowania a konstytucja*, „Rzeczpospolita" z 3 lutego 2003 r.
95 J. Buczkowski: *op. cit.*, s. 214.
96 J. Galster: *Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu RP oraz status prawny posłów i senatorów*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z.Witkowski, Toruń 2001, s. 135. Podobnie M. Chmaj: *Zasady polskiego prawa wyborczego*, [w:] M. Chmaj, W. Skrzydło: *op. cit.*, s. 38.
97 A. Antoszewski, R. Herbut: *Systemy polityczne...*, s. 219.
98 Zob. N.M. Franklin, *Electoral Participation*, [w:] *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, red. L. Le Duc, R.G. Niemi, P. Norris, Thousand Oaks 1996, s. 226 i n.
99 Zob. A. Blais, R.K. Carty: *Does Proportional Representation Foster Voter Turnout?*, „European Journal Of Political Research" 1990, Vol. 18, No. 2, s. 167.

wyraz lansowanej tezy, iż poparcie dla socjalizmu jest tym większe, im większa jest uniformizacja zachowań wyborczych, będącej w rzeczywistości refleksem szerszego przekonania ośrodków dyspozycji politycznej o niezbędności zapewnienia sobie powszechnego, jednomyślnego – choćby nawet tylko pozornego – poparcia ze strony społeczeństwa.

Początki akceptacji przymusu prawnego głosowania w demokratycznych systemach ustrojowych są historycznie dość odległe.W 1835 r. została ona przyjęta w szwajcarskim kantonie St. Gallen. W 1893 r. wprowadzono ją do belgijskiego systemu wyborczego[100]. W okresie międzywojennym spośród państw europejskich przymus wyborczy istniał w Danii, Holandii[101] i na Węgrzech. W 1914 r. przymus ten zaczęto stosowaćw Argentynie. Wcześnie zdecydowano się nań ponadto w „krainie ryzykownych eksperymentów"[102] – Australii; w 1915 r. w stanie Queensland, a dziewięć lat później objęto nim wybory parlamentarne na terytorium całej federacji[103]. Działania idące w tym kierunku podjęto także w dwóch stanach USA: Północnej Dakocie (1898 r.) oraz Massachusetts (1918 r.), wprowadzając do konstytucji stanowych poprawki zezwalające na ustanowienie przymusu wyborczego[104]. Legislatury wspomnianych stanów nie skorzystały jednak z tego przyzwolenia.

Obecnie w Europie prawny obowiązek udziału w głosowaniuw wyborach parlamentarnych przyjęty jest w Belgii, Grecji, Luksemburgu, Liechtensteinie, na Cyprze, w kolegium elektorskim w wyborach do Senatu we Francji, a ponadto w dwóch krajach Austrii (Tyrol i Vorarlberg) i jednym kantonie szwajcarskim (Szafuza). Zasada przymusu wyborczego nadzwyczaj szerokie uznanie znalazła w prawie Ameryki Środkowej i Południowej. Ustanowiona jest w zdecydowanej większości państw tego kontynentu, m.in. w Argentynie, Brazylii (od 1934 r. stosowano ją zarówno w reżimach demokratycznych, jak i autorytarnych), Ekwadorze, Gwatemali, Kostaryce, Panamie, Paragwaju, Panamie, Peru, Salwadorze, Urugwaju i Wenezueli. Aktualnie zasada ta jest znana ponadto prawu wyborczemu Turcji, Filipin, Tajlandii, Singapuru, Fidżi i Egiptu. Konsekwentnie realizuje się ją również do dziś w Australii[105]. Nie jest odosobniony pogląd, iż w tym właśnie państwie taki system głoso-

100 Postulat jej ustanowienia wysunął już w 1858 r. jeden z przywódców konserwatystów, a w 1887 r. opowiedziała się za nim frakcja partii liberalnej. J. Ackeart, L. De Winter: *Electoral Absenteeism and Potential Absenteeism in Belgium*, American Political Science Association Annual Meeting, San Francisco 29 August – 1 September 1996, s. 1. Zob. tamże o przebiegu debaty konstytucyjnej poprzedzającej nowelizację konstytucji Belgii w 1893 r., s. 1–2.

101 Utrzymany był on w tym państwie do wyborów w 1967 r.

102 Jak to obrazowo ujął A. Esmein: *op. cit*,, s. 276.

103 O przyczynach i procesie wdrażania w Australii przymusu wyborczego zob. M. Mackerras, I. Mc Allister: *Compulsory Voting, Party Stability and Electoral Advantage in Australia*, „Electoral Studies" 1999, Vol. 18, No. 2, s. 218 i n. Nadmieńmy, że obowiązkiem głosowania objęto Aborygenów dopiero w 1984 r.

104 W stanie Oregon poprawka taka została odrzucona w referendum przeprowadzonym w 1920 r.

105 Wyjątkiem były wybory delegatów do Konwencji Konstytucyjnej w 1997 r., w których zrezygnowano ze stosowania tej zasady.

wania jest najbardziej skuteczny i realizowany najsprawniej[106], czemu sprzyja jego aprobata ze strony zdecydowanej większości Australijczyków[107].

Warto zaznaczyć, iż w wielu wymienionych państwach obowiązek, o którym mowa, nie ciąży na wszystkich wyborcach, gdyż wyłączono spod niego pewne kategorie osób posiadających czynne prawo wyborcze, zazwyczaj chore i niepełnosprawne. W Grecji obejmuje on wyłącznie wyborców, którzy mają w dniu wyborów od 21 do 70 lat i mieszkają nie dalej niż 200 km od obwodu głosowania, w którym są zarejestrowani, w Wenezueli mających od 21 do 65 lat, zaś w Egipcie tylko mężczyzn. Szeroki katalog okoliczności zwalniających z obowiązku głosowania przewidziany jest w Brazylii. Nie podlegają mu osoby chore, przebywające poza miejscem stałego zamieszkania, funkcjonariusze publiczni i wojskowi, którym charakter służby uniemożliwia głosowanie, wyborcy w wieku od 16 do 18 lat oraz powyżej 70 roku życia, jak również analfabeci[108]. W Australii usprawiedliwiana jest absencja z przyczyn „ważnych i przekonywających", a także osób przebywających poza krajem w dniu wyborów.

W konstytucji włoskiej z 1947 r. (art. 48) oraz portugalskiej z 1976 r. (art. 49 ust. 2) udział w głosowaniu jest traktowany jako obowiązek obywatelski, nie zaś prawny. Taką intencję miał również ustawodawca meksykański, stwierdzając w ustawie z 12 grudnia 1977 r. o partiach politycznych i procesie wyborczym, iż głosowanie stanowi „prawo i obowiązek obywatela" (art. 11).

Konsekwencją traktowania głosowania jako obowiązku prawnego jest ustanawianie wobec osób uchylających się od jego spełnienia sankcji, których możliwość zastosowania ma na celu – w założeniu – mobilizowanie obywateli do aktywności wyborczej. Wykazują one znaczne zróżnicowanie pod względem swego charakteru prawnego i stopnia dolegliwości. Najłagodniejszym środkiem jest konieczność wyjaśnienia przyczyn absencji (np. w Belgii przed sędzią). Uznanie ich za przekonujące i uzasadnione pozwala niedoszłemu wyborcy uniknąć dalszych, ostrzejszych sankcji. Dość upowszechnioną sankcją, przyjętą w mniej więcej połowie omawianych państw, jest kara grzywny. Jej wysokość nie jest zazwyczaj wysoka i często „jest podobna do kary pieniężnej za parkowanie w miejscu niedozwolonym"[109]: w Argentynie wynosi 10–20 pesos, w Peru 30 soli, Szwajcarii – 3 franki, na Cy-

106 Zob. np. M. Mackerras, I. Mc Allister: *op. cit.*, s. 217.

107 W sondażu przeprowadzonym po wyborach federalnych w 1996 r. aż 74% respondentów poparło ten system – zob. *Compulsory voting*, „Electoral Backgrounder" 2000, No. 8, Australian Election Commission, www.aec.gov.au/_content/How/backgrounders/08/index.htm Wcześniejsze badania, przeprowadzane regularnie od 1943 r., wykazywały pewne wahania w jego ocenie, ale zawsze dowodziły bardzo mocnego poparcia społecznego – od 60 do 76% wyborców opowiadało się za przymusem wyborczym (M. Mackerras, I. Mc Allister, *op. cit.*, s. 221).

108 J. Spyra: *System konstytucyjny Brazylii*, Warszawa 2001, s. 23.

109 A. Lijphart: *The Problem of Low and Unequal Voter Turnout – and What We can Do About It*, „Reihe Politikwissenschaft" 1998, No. 54, s. 2.

prze 200 cypryjskich funtów, w Austrii od 300 do 3000 szylingów[110], zaś w Brazylii waha się w poszczególnych regionach od 3 do 10 % miesięcznej płacy minimalnej[111] W Australii jest to kwota 20 dolarów australijskich, która w razie niezapłacenia może być podwyższona przez sąd do 50 dolarów, a jeżeli i to nie odniesie skutku, może być nawet orzeczona kara pozbawienia wolności (możliwość taka jest przewidziana również w Chile i Egipcie). Sankcją bywa oprócz tego pozbawienie praw wyborczych (np. w Belgii i Brazylii[112]). Jednostkę spotkać mogą inne jeszcze ograniczenia w zakresie realizacji przynależnych jej praw i wolności – utrudnienia w zatrudnieniu w sektorze publicznym (Belgia, Brazylia), odmowa wydania nowych dokumentów, takich jak: paszport, dowód osobisty czy prawo jazdy (Grecja, Brazylia), nieudzielenie pożyczki i kredytu przez państwowe banki i inne instytucje finansowe (Brazylia), niemożliwość załatwienia określonych spraw w urzędach (Peru) oraz odebrania w banku poborów w okresie trzech miesięcy po wyborach bez okazania karty stwierdzającej udział w głosowaniu (Boliwia).

W państwach, w których udział ten jest ujmowany w kategorii obowiązku obywatelskiego, nie ma sformalizowanych, ustalonych prawem, sankcji; mają one zazwyczaj co najwyżej charakter „społeczny". We Włoszech jego niedopełnienie może spowodować umieszczenie nazwiska obywatela w rejestrze gminnym z adnotacją „nie głosował" lub zapisanie takiego sformułowania w tzw. zaświadczeniu moralności. Podejmowanie takich czynności bywa często tłumaczone wynikającym z długiej tradycji biurokratycznej tego państwa przeświadczeniem, że skoro stwierdza się istnienie obowiązku, to muszą być również określone konsekwencje jego niewykonania[113].

Nadmieńmy, że rzecz ma się podobnie również w kilku państwach, w których wprawdzie dokonanie aktu wyborczego uznaje się za obowiązek prawny, lecz jego niespełnienia nie opatrzono jakimikolwiek sankcjami prawnymi (Kostaryka, Gwatemala, Tajlandia). Tym samym jego wprowadzenie stanowi właściwie tylko jednoznaczną deklarację określonych intencji – stanowiska państwa wobec potrzeby powszechnej aktywności politycznej swoich obywateli.

Tę ostatnią uwagę można zresztą, na dobrą sprawę, odnieść do państw, w których zdecydowano się na ustanowienie sankcji prawnych. Często korzysta się z nich bardzo wstrzemięźliwie lub nawet wcale, co jest wyrazem wspomnianego wyżej in-

110 M. Gratschew: *Compulsory Voting*, [w:] *Voter Turnout Since 1945. A Global Report*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2002, s. 107.

111 Z. Elkins: *Institutionalizing Equality: The Compulsory Vote in Brazil*, Mandatory Voting Project: An International Collaboration and Special Collection of Abstracts and Research Papers, Oklahoma State University 1996, s. 13.

112 W Belgii jest to możliwe wówczas, gdy obywatel nie dokonywał aktu wyborczego w czterech kampaniach wyborczych w ciągu 15 lat, natomiast w Brazylii unieważnia się wyborczą kartę rejestracyjną w razie niegłosowania w trzech kolejnych wyborach.

113 Zob. G. Galli, A. Prandi: *Patterns of Political Participation in Italy*, Hew Haven–London 1970, s. 28.

tencjonalnego podejścia do zapisu prawnego obowiązku głosowania, ale również unikania wdrażania odpowiednich procedur ze względu na ich złożoność oraz wiążące się z nimi koszty, czy wręcz praktyczną niemożliwość ukarania setek tysięcy czy nawet milionów obywateli uchylających się od głosowania[114]. W rezultacie, jak trafnie zauważył już dość dawno temu I. Crewe, w praktyce często „nie ma wyraźnej dystynkcji między przymusowym a nieobowiązkowym głosowaniem"[115]. Stwierdzić jednak należy, że choć wprawdzie omawiany obowiązek nie jest często egzekwowany surowo, to jednak uczynienie z niego normy o charakterze prawnym oraz groźba zastosowania określonych sankcji wpływają – niekiedy bardzo znacząco – na wzrost wskaźnika frekwencji.

Odzwierciedleniem tego jest zwykle niższy jego poziom w państwach odrzucających obligatoryjność głosowania[116]. Z porównania ogólnej frekwencji wyborczej w państwach, w których obowiązek głosowania jest egzekwowany oraz w państwach, w których dokonanie aktu wyborczego jest dobrowolne, wynika, iż w pierwszych z nich jest ona średnio nieco ponad 15% wyższa, natomiast w państwach egzekwujących wskazany obowiązek słabo lub w ogóle niepodejmujących jakichkolwiek działań w tym celu – ponad 6%[117]. Według szacunków A. Lijpharta istnienie prawnego obowiązku jest przyczyną wzrostu frekwencji w poszczególnych państwach od 7 do 16%[118]. Efektywności wyborów przymusowych dowodzą wybory do Parlamentu Europejskiego: w latach 1979–1994 w czterech państwach, w których głosowanie jest obowiązkowe, przeciętna frekwencja wynosiła ok. 84 %, a w pozostałych tylko ok. 46%[119].

Interesującego materiału dostarcza analiza zmiany wskaźnika udziału w wyborach bezpośrednio po wprowadzeniu tego obowiązku lub w następstwie z jego rezygnacji. W Australii skutkiem jego ustanowienia w 1924 r. był gwałtowny skok wspomnianego wskaźnika z 57,9% (wybory w 1922 r.) do 91,3% (wybory w 1925 r.); średnia frekwencja w dziewięciu wcześniejszych parlamentarnych wyborach federalnych wynosiła 64,2%, a od tego czasu kształtuje się przeciętnie na poziomie 94,6%[120]. W Kostaryce i Urugwaju wprowadzenie kar dla osób niegłosujących spowodowało przyrost udziału w głosowaniu o 15 i 17%[121]. Skutkiem zniesienia w Ho-

114 W Australii w wyborach federalnych w 1993 r. nie głosowało 490 230 wyborców na ogólną liczbę 11 384 638 zarejestrowanych. Karą grzywny w wysokości 20 dolarów ukarano 23 230 wyborców (4,7% niegłosujących); 4412 spraw rozpatrzyły sądy.

115 I. Crewe: *Electoral participation*, [w:] *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, red. D. Butler, H.R. Penniman, A. Ranney, Washington–London 1981, s. 240.

116 Por. np. W. Jednaka: *Zachowania wyborcze* [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski i R. Herbut, Wrocław 1997, 267.

117 M. Gratschew: *op. cit.*, s. 108.

118 A. Lijphart: *Unequal Participation: Democracy's Unresovled Dilemma*, "American Political Science Review" 1997, Vol. 91, No. 1, s. 9.

119 Tenże: *The Problem...*, s. 8.

120 Gwałtownie ona jednorazowo zmalała do 47 % w przeprowadzonych w 1997 r. wyborach członków Konwencji Konstytucyjnej, co było efektem dokonanego odstępstwa od zasady obligatoryjnego głosowania.

121 B.M. Hicks: *The Voters' Tax Credit*, „Policy Options Politiques" May–June 2002, s. 65.

landii od 1970 r. kar za nieuczestniczenie w głosowaniu był 16–procentowy spadek frekwencji, zaś w Wenezueli w 1993 r. aż 30–procentowy. Zastanawiać muszą wyniki badań, których celem było ustalenie w oparciu o ankiety stopnia ewentualnego spadku frekwencji wyborczej w razie uchylenia przymusu wyborczego. W Belgii 26,6% respondentów odpowiedziało, że w takiej sytuacji nigdy by nie uczestniczyli w głosowaniu, a 13,1% „czasami"[122]. W Australii 67% ankietowanych stwierdziło, że będzie „stanowczo" głosować, 18,6% – „prawdopodobnie", a 5,7% „może tak, może nie"[123]. Na tle tych ustaleń nadzwyczaj niekorzystnie wypadły badania przeprowadzone w Brazylii – wykazały one, że spadek frekwencji wynosiłby w przybliżeniu aż 40%[124].

W świetle przytoczonych danych oddziaływanie prawnego przymusu wyborczego – zwłaszcza tam, gdzie konsekwentnie karze się uchylających się od głosowania – na aktywność polityczną obywateli jest niewątpliwe. Słusznie jednak często przestrzega się w literaturze przedmiotu przed absolutyzacją tego czynnika, jego przecenianiem. Postawy wyborców kształtowane są bowiem ogromnym kompleksem bardzo zróżnicowanych uwarunkowań, o których była mowa w rozdziale I pracy. Mieć też trzeba na uwadze, że możliwość zastosowania sankcji nie robi wrażenia na części populacji ze względu na sytuację życiową, w jakiej się znajduje (np. osoby w podeszłym wieku, bezdomni, bezrobotni, mieszkający w odludnych regionach kraju)[125]. Zaryzykować chyba jednak można następujące twierdzenie: akceptacja prawnej zasady obowiązkowego głosowania, nawet wówczas, gdy nie są stosowane sankcje, wzmacnia i rozszerza społeczną normę udziału w wyborach.

Pamiętać należy przy tym o pożądanej aktywnej roli władz publicznych, jaką mogą odgrywać w zwiększaniu aktywności wyborców, zachęcając do głosowania i ułatwiając w nim udział. Warto to podkreślić: działania tego rodzaju podejmowane są często w państwach, w których zdecydowano się na prawne umocowanie rozpatrywanego tu obowiązku, jakby rekompensując wiążące się z jego spełnieniem uciążliwości (np. przeprowadzanie głosowania przez cały weekend, a nawet w określonych sytuacjach przed oficjalnym terminem wyborów, dopuszczalność oddania głosu poza miejscem zamieszkania i przez pocztę, ułatwienia w dokonywaniu wpisu do rejestru wyborców). Dobrym tego przykładem jest Australia. W państwie tym system głosowania jest nadzwyczaj „przyjazny" wyborcom – nie tylko że głosowanie odbywa się przez cały weekend i możliwe jest dokonanie aktu wyborczego poprzez

122 J. Ackaert, L. De Winter: *op. cit.*, s. 14.

123 S. Jackman: *Non–Compulsory Voting in Australia?: What Surveys Can (and Can't) Tell Us*, „Electoral Studies" 1999, Vol. 18, No. 1, s. 35.

124 Oznacza to, że ok. połowa wyborców w Brazylii głosuje tylko ze względu na istniejący przymus wyborczy; w 1994 r., gdy przeprowadzano badania, frekwencja wyborcza wyniosła 83,4 %. Badania te jednocześnie wykazały bardzo niski poziom społecznego poparcia dla tego przymusu – prawie 70% Brazylijczyków jest jemu przeciwnych. Z. Elkins: *op. cit.*, s. 12, 14, 53.

125 G.B. Powell, Jr.: *Voting Tornout in Thirty Democracies: Partisan, Legal, and Socio–Economic Influences*, [w:] *Electoral Participation. A Comparative Analysis*, red. R.Rose, London 1980, s. 10.

pocztę (opłaty z nim związane są subsydiowane), to istnieje oprócz tego możliwość oddania głosu w dowolnym obwodzie głosowania macierzystego stanu, a w odległych, słabo zaludnionych rejonach obywatele mogą głosować przed ogólną datą wyborów w specjalnie w tym celu tworzonych centrach. Co więcej: tworzone są ruchome punkty głosowania, odwiedzające szpitale, zakłady karne oraz wyborców zamieszkałych daleko od stałych lokali wyborczych. Na wyróżnienie zasługują również Włochy, gdzie m.in. na przejazdy umożliwiające głosowanie przyznawane są darmowe bilety lub duże na nie zniżki, bezpłatnie dowozi się do lokali wyborczych osoby stare i niedołężne, a wybory przeprowadzane są przez dwa kolejne dni.

Przymusowe – usankcjonowane normami prawnymi – głosowanie jest przedmiotem dużych kontrowersji; znajduje bowiem zarówno szerokie grono zwolenników, jak i przeciwników. Szczególnie ożywione spory wywołuje w państwach, w których jest praktykowane[126].

Argumentem podnoszonym przeciwko takiemu głosowaniu najczęściej – i z największym naciskiem – jest twierdzenie, że narusza fundamentalne założenia ideologii demokratycznej, gdyż ingeruje w wolność jednostki. Prawo do niegłosowania powinno być w myśl tych założeń traktowane na równi z prawem do głosowania: „prawdziwa demokracja [...] potrzebuje tego, by obywatele byli wolni co do udziału w głosowaniu oraz powstrzymywaniu się od głosowania"[127]. A zatem, każdy obywatel sam powinien rozstrzygać, czy wziąć udział w głosowaniu, co jest o tyle istotne, że część członków społeczeństwa – np. nieinteresujących się polityką – nie jest w stanie podjąć racjonalnej decyzji wyborczej[128]. Już dawno temu A. Esmein dowodził: „Jeśli prawo wyborcze jest prawem osobistym, należącym do danej jednostki, to każda jednostka powinna móc korzystać zeń lub nie korzystać według własnego uznania, jak zresztą w ogóle ze wszystkich swych praw osobistych"[129]. Ten wybitny konstytucjonalista jednocześnie tak oto lapidarnie opisał pogląd przeciwstawny, zgodnie z którym: „prawo wyborcze stanowi nie absolutne prawo jednostki, związane z samą istotą człowieka i właściwie każdemu członkowi narodu, lecz funkcję społeczną. Pogląd ten wypływa [...] z zasady, że zwierzchnictwo narodu nie dzieli się między wszystkich członków społeczeństwa, lecz pozostaje niepodzielną i niezbywalną własnością samego narodu, jako ciągłego szeregu kolejno idących po so-

126 Debata ta jest prowadzona również w Australii, gdzie poparcie społeczne dla przymusu wyborczego – o czym była mowa – jest szczególnie duże. Rozgorzała ona z całą mocą po zwycięstwie w 1996 r. w wyborach federalnych koalicji konserwatywnej liberalno–narodowej, przeciwnej takiemu przymusowi. Jej stanowisko w tej sprawie znalazło m.in. odzwierciedlenie w treści opracowanego przez Komisję Wspólną do Spraw Wyborczych raportu o przeprowadzonych w 1996 r. wyborach, w którym m.in. zalecono (zalecenie 12) zrezygnowanie z tej zasady prawa wyborczego. Zob. szerzej S. Jackman: *op. cit.*, s. 30 i n.

127 J. Rydon, *Compulsory Voting and Compulsory Preferences*, [w:] *Corrupt Elections*, red. C. Copeman, A. Mc Grath, Kensington 1997, s. 177.

128 P. Sheehy uważa, że wyborcy, dla których rzeczą obojętną są wyniki wyborów, mają obowiązek nieuczestniczenia w głosowaniu, ponieważ oddawane przez nich głosy zniekształcają te wyniki (*A Duty Not To Vote*, „Ratio" 2002, vol. 15, s. 46 i n.).

129 A. Esmein: *op. cit.*, s. 279.

bie pokoleń. Ludzie tedy, którzy w różnych chwilach tej ewolucji sprawują polityczne prawo wyborcze, działają w rzeczywistości nie w swym imieniu własnym, lecz w imieniu narodu, którego są przedstawicielami. Przez to samo wykonują oni pewną funkcję"[130]. Za takim stanowiskiem w polskiej nauce prawa konstytucyjnego opowiadał się m.in. S. Starzyński: państwo może „wymusić spełnianie nie tylko obowiązków publicznych, ale także i tych uprawnień publicznych, które, przysługując jednostkom także w interesie ogółu, mają w znacznej części także charakter publicznych obowiązków, lub które mają raczej nawet cechę funkcji publicznej, aniżeli ściśle indywidualnego prawa"; czynne prawo wyborcze bez wątpienia do takiej kategorii uprawnień publicznych przynależy[131].

Do takiego sposobu pojmowania udziału obywateli w wyborach – mniej lub bardziej wyraźnie i jednoznacznie – nawiązują również współcześnie zwolennicy obowiązkowego głosowania, podkreślając zwykle przy tym, że istotą demokratycznego systemu jest jedność posiadania przez jednostki praw politycznych oraz ponoszenia przez nie odpowiedzialności za funkcjonowanie tego systemu. Niektórzy dodają, iż głosowanie jest obowiązkiem nie wobec państwa, lecz wobec innych obywateli; rodzajem aktywności zbiorowej, a nie indywidualnej, co oznacza, że raczej nie powinno się go łączyć z problemem wolności i prywatnego uznania w kwestii udziału w wyborach[132]. Korzyści wynikające z przymusu wyborczego – jak podkreśla się– zdecydowanie przewyższają i z ogromnym naddatkiem rekompensują zalety istnienia wolności aktu wyborczego, w szczególności poprzez stworzenie o wiele bardziej dogodnych warunków do urzeczywistnienia podstawowych idei i wartości demokracji liberalnej: suwerenności narodu, powszechnej politycznej partycypacji społecznej, przedstawicielstwa, legitymizacji władzy oraz zasady woli większości[133].

A. Lijphart, jeden z najbardziej zagorzałych orędowników takiego głosowania, wysuwa trzy podstawowe argumenty przeciw twierdzeniom o naruszaniu przez nie wolności jednostki. Po pierwsze, terminy „przymusowe głosowanie" i „przymus wyborczy" (w języku angielskim *compulsory voting*, w niemieckim *Wahlpflicht*) mogą wprowadzać w błąd, ponieważ w rzeczywistości nie oznaczają obowiązku dokonania w akcie wyborczym konkretnej preferencji (czego gwarancją jest zasada tajnego głosowania), a jedynie wymóg „udania się do urny wyborczej"[134]. Po drugie, głosowanie obowiązkowe ogranicza w mniejszym stopniu wolność obywateli i jest dla nich mniej uciążliwe aniżeli spełnianie szeregu innych obowiązków prawnych nakładanych na jednostki w systemach demokratycznych, jak choćby obowiązek płacenia podatków, służby wojskowej, pobierania nauki czy zasiadania na ławie przysięgłych. Po trzecie, nieuczestniczenie w głosowaniu oznacza czerpanie korzyści z demokracji bez wnoszenia w nią osobistego wkładu, co jest postępowaniem egoistycznym i niemoralnym[135].

130 Tamże
131 S. Starzyński: *Prawo i obowiązki obywatelskie*, [w:] Z. Cybichowski: *Encyklopedia prawa publicznego*, Warszawa b.d.wyd., s. 681.
132 Tak np. L. Hill: *op. cit.*, s. 89.
133 Zob. tamże, s. 82.
134 W Holandii wyborcy mieli prawo odmówić oddania głosu po przybyciu do lokalu wyborczego.

Stanowisko to podzielają zwykle pozostali zwolennicy akceptacji prawnej zasady obowiązkowego głosowania, wskazując często na inne jeszcze okoliczności za tym przemawiające. Ich zdaniem, przyjęcie tej zasady wzmacnia w społeczeństwie poczucie bycia rzeczywistym podmiotem w politycznym procesie decyzyjnym, odpowiedzialności za to, kto i jak będzie sprawował władzę w państwie. Przemawia za tym również wzgląd na dobro obywateli, gdyż głosują oni w celu ochrony i realizacji osobistych interesów. Wzmocnieniu ulega równocześnie funkcja legitymizacyjna wyborów, a w konsekwencji również legitymizacja parlamentu, wybranego przez wszystkich obywateli, jak i reprezentatywność jego składu. W rezultacie jest on organem rzeczywiście odzwierciedlającym wolę całego społeczeństwa. Formułowane bywa twierdzenie jeszcze dalej idące: realna jest pełna legitymizacja całego systemu politycznego i rządzenia państwem, co nie jest możliwe wówczas, gdy w sprawie obsadzenia mandatów parlamentarnych wypowiada się tylko część osób posiadających czynne prawo wyborcze. Powszechny, obowiązkowy udział w wyborach przyczynia się również do rozwoju edukacji obywatelskiej, krzewienia wartości demokratycznych oraz stymuluje aktywność w innych dziedzinach życia politycznego i – szerzej – społecznego. Przykład Australii wskazuje ponadto, że jest możliwe korzystne oddziaływanie takiego głosowania na stabilizację całego systemu partyjnego[136].

W wielu opracowaniach podkreślany jest pozytywny wpływ omawianej zasady na rolę i przebieg kampanii wyborczej. Jej zaletą jest m.in. przyczynianie się do niwelowania nierówności politycznych. Badania jednoznacznie wskazują na istnienie zależności miedzy statusem społeczno–ekonomicznym wyborców a ich aktywnością wyborczą. Wyborcy najgorzej sytuowani są grupą społeczną wykazującą dużą apatię polityczną, czego wyrazem jest nadzwyczaj skromny ich udział w głosowaniu. Zależność ta słabnie, jeżeli wzrasta ogólna frekwencja w wyborach. W praktyce oznacza to mobilizowanie przez przymus wyborczy do udziału w głosowaniu dodatkowo przede wszystkim wyborców o niskim statusie społeczno–ekonomicznym, co zbliża do siebie dwie podstawowe idee demokratyczne: partycypacji politycznej ogółu obywateli i ich politycznej równości[137]. Partie, dążąc do zdobycia poparcia najbardziej apatycznych w kampaniach wyborczych najuboższych warstw społecznych, zmuszone są do kreowania polityki uwzględniającej ich potrzeby. Aktywność całego społeczeństwa w wyborach stanowi pewną dodatkową zaporę przed

135 A. Lijphart: *The problem...*, s. 10.
136 Zob. M. Mackerras, I. Mc Allister: *op. cit.*, s. 229–230.
137 Por. A. Lijphart: *The Problem...*, s. 1–2.

dominacją mniejszościowych, silnych ekonomicznie grup interesów oraz różnych elit. Ogranicza ponadto możliwości występowania w procesie wyborczym korupcji, popełniania niezgodnych z prawem i niegodziwych czynów. Inną zaletą obowiązkowego głosowania jest redukcja roli pieniędzy wydatkowanych przez podmioty uczestniczące w rywalizacji politycznej (zwłaszcza partie polityczne), gdyż nie są one konieczne do zachęcania wyborców do udziału w głosowaniu. Z drugiej strony, brak potrzeby podejmowania działań w tym kierunku powoduje koncentrowanie przez partie polityczne i kandydatów swojej energii na „problemowe" rozmowy z wyborcami, przekonywanie ich do swoich kandydatów i programów.

Ustanowienie prawnego obowiązku głosowania odbija się na jakości funkcjonowaniu administracji wyborczej. Podejmowanie czynności mających na celu jego urzeczywistnienie stanowi jedno z szeregu zadań tej administracji, jest to jednak zadanie, które wywiera (być może niezamierzony) wpływ na jej centralizację i profesjonalizację. Wpływ ten oceniany jest pozytywnie – jako czynnik łagodzący zagrożenia towarzyszące istnieniu administracji zdecentralizowanej i nieprofesjonalnej, czego wymownym przykładem jest przebieg w 2000 r. kampanii prezydenckiej w USA.

Szeroki katalog argumentów wysuwany jest również przeciwko stosowaniu przymusu wyborczego; naruszanie wolności jednostki nie jest jedynym zarzutem stawianym wobec niego. Jak się zauważa, przymus ten sprawia, że: a) głosy oddają „ignoranci polityczni", osoby niezainteresowane kampanią wyborczą, nieposiadające należytej wiedzy o uczestnikach rywalizacji wyborczej i problemach politycznych wiążących się z nią, czego efektem jest przypadkowe dokonywanie przez te osoby w akcie wyborczym preferencji personalnych i politycznych; b) zwiększa się liczba głosów nieważnych oraz tzw. „oślich głosów" (*donkey ballots*), czyli głosów oddawanych na kandydata (kandydatów) z czoła listy; c) następuje wzrost kosztów przeprowadzenia wyborów, gdyż konieczna jest rozbudowa „biurokracji" wyborczej, niezbędnej do wyegzekwowania obowiązku głosowania; d) partie więcej wysiłku poświęcają na prowadzenie kampanii wśród „marginalnego", nieuświadomionego politycznie, elektoratu; e) ograniczona zostaje indywidualna odpowiedzialność obywateli, gdyż pozbawia ich możliwości samodzielnego podejmowania decyzji dotyczącej udziału w głosowaniu. Przestrzega się również, iż praktyka nienakładania kar na wszystkich nieuczestniczących w głosowaniu wyborców podważa autorytet prawa i państwa.

Osobno wspomnieć wypada o głoszonym poglądzie o rzekomej niezgodności obowiązku, o którym mowa, z zasadą wolnych wyborów. Konstatuje się też, iż absencja wyborcza powinna być tolerowana, gdyż decyzja o nieuczestniczeniu w głosowaniu jest moralnie indyferentna i stanowi formę politycznej ekspresji oznaczającą milczącą akceptację określonego reżimu politycznego. Zdarza się ponadto

przywoływanie argumentów o historycznym charakterze – o niekiedy negatywnych konsekwencjach wysokiej frekwencji wyborczej, która umożliwiała m.in. dojście do władzy partiom ekstremistycznym, czego spektakularnym przykładem jest sukces wyborczy NSDAP.

Godnym uwagi jest fakt, iż głównymi politycznymi krytykami prawnego przymusu wyborczego są partie prawicowe, przede wszystkim o profilu konserwatywnym, co jest zrozumiałe, gdyż godzi w ich interesy. Obserwacja praktyki wyborczej dowodzi bowiem, że wraz ze wzrostem frekwencji wyborczej zwiększa się poparcie głownie dla partii lewicowych[138], skrajnie prawicowych oraz tzw. partii protestu[139]. Taką zależność należy wiązać z korelacją zachodzącą między poparciem dla tych partii a niskim przeważnie społeczno–ekonomicznym statusem wyborców, w przypadku zastosowania przymusu wyborczego decydujących się na uczestniczenie w głosowaniu jedynie pod pręgiężem nałożonego obowiązku prawnego.

Dokonany przegląd argumentów za i przeciw zasadzie prawnego obowiązku głosowania wykazuje, iż jego wprowadzenie pociąga za sobą w praktyce – poza zwiększeniem frekwencji wyborczej – szereg innych konsekwencji o charakterze politycznym i społecznym, które również należy mieć na uwadze, podejmując dyskusję o przydatności tego obowiązku. Musimy jednak stwierdzić, że nie wszystkie argumenty przeciwko tej zasadzie są przekonujące. W szczególności nie przekonuje teza o naruszaniu przez omawiany tu obowiązek podstawowych praw człowieka. Odnotować w tym miejscu wypada, że żaden z aktów prawa międzynarodowego odnoszących się do tych praw nie jest przeciwny wprowadzaniu obowiązku wyborczego. Wydaje się oprócz tego, że dawno już sformułowany na gruncie prawa konstytucyjnego, przytoczony wcześniej, pogląd uzasadniający dopuszczalność istnienia takiego obowiązku, nie jest pozbawiony racji. Być może nieco przesadne i jednostronne jest twierdzenie, że przymus wyborczy chroni „demokratyczne, liberalne i moralne wartości"[140], niemniej może on być potraktowany jako środek korzystny z punktu widzenia realizacji konstytucyjnej idei ustroju politycznego suwerenności narodu, a także jako jeden z określonych przez ustawę zasadniczą nakazów działania na rzecz dobra wspólnego, którego celem jest uaktywnienie wyborców, skłonienie ich do włączania się w nurt życia publicznego. Niebagatelne znacznie może mieć zwłaszcza w państwach budujących demokratyczny system sprawowania władzy – przede wszystkim jako czynnik kształtujący „uczestniczącą" kulturę polityczną i niwelujący nierówności społeczne[141].

138 Zob. np. M. Mackerras, I. Mc Allister: *op. cit.*, s. 227–229.; A. Pacek, B.Radcliff: *Turnout and the Vote for Left–of–Centre Parties: A Cross–National Analysis*, "British Journal Of Political Science" 1995, Vol. 25, No. 1, s. 37 i n.
139 Zob. np. J. Ackeart, L. De Winter: *op. cit.*, s. 8, 18 i n.
140 L. Hill: *op. cit.*, s. 95.
141 Zob. np. Z. Elkins: *op. cit.*, s. 1–5.

Co tyczy się zarzutu, że przymus wyborczy ogranicza indywidualną odpowiedzialność obywateli za podejmowane decyzje, to odpowiedzieć można nań tak, jak to czyni D.F. Thompson: „Głosowanie obowiązkowe usuwa jedną sposobność ponoszenia odpowiedzialności (za decyzję o głosowaniu), ale zastępuje ją inną (za decyzję, jak głosować)"[142]. Identyfikuję się też ze stanowiskiem J. Raza, że stosowanie przymusu zwykle uwłacza autonomii jednostki, prowadzi do traktowania jej jak „zwierzę, dziecko lub imbecyla". W przypadku nałożenia na obywateli obowiązku głosowania rzecz ma się jednakże całkowicie odmiennie, gdyż obowiązek taki zmusza ich do odpowiedzialnego zachowania i ponoszenia odpowiedzialności za sprawy państwa[143].

Nader krytycznie należałoby odnieść się do tezy o kolizji przymusu wyborczego z zasadą wolnych wyborów. Z punktu widzenia istoty tej zasady jest bowiem rzeczą obojętną, czy obywatel jest lub nie jest zmuszany do głosowania – nakazuje ona jedynie stworzenie gwarancji dokonywania w tym akcie preferencji zgodnych z jego rzeczywistą wolą. Jak zauważono w jednej z decyzji Europejskiej Komisji Praw Człowieka, „termin »wolne wybory« nie oznacza wyborów, w których głosowanie nie jest obowiązkowe, lecz wybory, w których korzystanie z możliwości wybierania ma wolny charakter"[144]. Celna też była następującą konstatacja tej Komisji: wyborca, który nie chce zrealizować swojego prawa wyborczego lub nie znajduje odpowiadającego mu kandydata, może oddać głos bez dokonania preferencji lub nieważny[145]. Wskutek stosowania przymusu wyborczego żadnego uszczerbku nie doznaje również zasada tajnego głosowania, której celem jest zagwarantowanie całkowitej swobody decyzji wyborcy w akcie głosowania. Stwierdzenie absencji i ewentualne zastosowanie wobec uchylających się od głosowania sankcji w niczym tak pojmowanej zasady tajnego głosowania nie narusza.

Chybione jest też odczytywanie w fakcie absencji wyborców ich woli akceptacji reżimu politycznego. Wręcz przeciwnie: bierność wyborców m.in. może być spowodowana brakiem akceptacji rządzących, poczuciem alienacji w danym systemie politycznym, bezradności i rezygnacji. W przypadku wprowadzenia przymusu wyborczego protest obywatelski przybrać może jeszcze na sile i być bardziej spektakularny, gdyż obywatele mogą wyraźniej demonstrować negatywne swoje postawy poprzez publiczną akceptację kar nakładanych za nieuczestniczenie w głosowaniu[146]. Należy ponadto podkreślić: w praktyce wyborczej państw, które zdecydowały się na ustanowienie wskazanego obowiązku, m.in. nie zaznaczył się jakiś wyraźny wzrost głosów nieważnych oraz niewypełnionych kart do głosowania. Procentowy wzrost ich liczby jest bliski procentowemu zwiększeniu się liczby wszystkich oddanych głosów i – ogólnie biorąc – praktyka wyborcza w tym zakresie niewiele odbiega od praktyki w państwach, w których głosowanie jest dobrowolne[147]. Na marginesie zauważmy, że głosy nieważne mogą pełnić pożyteczną polityczną funkcję. Oddanie czystej karty do głosowania lub przedartej uznać można na wstrzymanie się od głosu, co czyni z tego aktu uzupełniającą formą wyrażania stanowiska wyborców wobec ogółu rywalizujących o mandaty partii i kandydatów, ważny sygnał o nastrojach społecznych, z którym powinny liczyć się elity polityczne. Za taki sygnał czy wręcz „dzwonek alarmowy" uważa się też niekiedy hipotetyczny efekt głosowania obligatoryjnego, jakim jest wzrost poparcia dla partii ekstremistycznych, „protestu" i populistycznych. Co zaś tyczy się kosztów wiążących się z realizacją przymusu wyborczego, to zwracają się one całkowicie lub częściowo tam, gdzie nakłada się na uchylających się od głosowania kary pieniężne.

142 D.F. Thompson: *op. cit.*, s. 36.
143 J. Raz: *The Morality of Freedom*, Oxford 1986, s. 156.
144 *X v. Austria*, 22 April 1966, No. Application 1718/62.
145 *X v. Austria*, 22 March 1972, No. Application 4982/71. Jako uzupełnienie tego stwierdzenia potraktujmy zdarzenie, jakie miało miejsce w Australii. W 1999 r. sąd australijski skazał na jeden dzień pozbawienia wolności kobietę, która nie zapłaciła kary grzywny nałożonej za niewzięcie udziału w wyborach federalnych w 1993 i 1996 r. Sąd nie uwzględnił zarówno argumentu skazanej, że nie było według niej kandydatów wartych oddania na nich głosu, jak i powołania się na art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, gwarantującego wyborcom swobodne wyrażanie woli. Zob. L. Hill, *Compulsory Voting: Residual Problems and Potential Solutions*, „Australian Journal of Political Science" 2002, Vol. 37, No. 3, s. 438–439.

Z powyższego nie wolno jednak wyprowadzić wniosku, że w każdych konkretnych warunkach społecznych musi on być skuteczną receptą na niewielkie zaangażowanie społeczeństwa w sprawach politycznych. Decyzja o jego wprowadzeniu uwzględniać musi wiele czynników, jak np. stan świadomości politycznej i kultury politycznej społeczeństwa, jego nawyki oraz akceptowany przez nie system normatywny[148]. Liczyć się przy tym trzeba z nieżyczliwym jej przyjęciem przez obywateli. Jak wykazują badania przeprowadzane w państwach, w których podjęto dyskusję o ewentualnym wprowadzeniu przymusu wyborczego, przeważnie nie miałby on szerokiej aprobaty w społeczeństwie[149]. Nie bez znaczenia jest stosunek do tego obowiązku klasy politycznej oraz realne możliwości jego egzekwowania.

Uwzględniając czynniki tego rodzaju, z nadzwyczaj dużą ostrożnością należałoby obecnie podchodzić do postulatu wprowadzenia prawnego obowiązku głosowania w Polsce, który był wysuwany pod wpływem doraźnych politycznych potrzeb odnoszących się do wiążącej mocy wyników referendum ogólnokrajowego. Niepokoić musi bez wątpienia fakt bardzo wysokiej absencji wyborczej w naszym państwie. Mając jednak na uwadze aktualną dość powszechną frustrację społeczeństwa, nienależycie kształtujące się relacje między szerokimi jego warstwami a instytucja-

146 Zwraca na to uwagę D.F. Thompson: *op. cit.*, s. 36
147 Np. w Australii w wyborach do Izby Reprezentantów w latach 1925–1996 głosy nieważne stanowiły średnio 2,8% wszystkich oddanych głosów, a w wyborach do Senatu w latach 1984–1996 – 3.6%. Zob. M. Mackerras, I. Mc Allister: *op. cit.*, s. 224–226.
148 Często wyrażany jest pogląd, iż o efektywności w Australii przymusu wyborczego w ostatniej instancji przesądziła specyficzna dla społeczeństwa tego państwa utylitarna kultura polityczna. Zob. M. Mackerras, I. Mc Allister: *op. cit.*, s. 231.
149 Np. w Kanadzie w 2000 r. aż 73 % respondentów było jemu przeciwnych – B.M. Hicks: *op. cit.*, s. 66.

mi państwowymi, bardzo niski prestiż parlamentu i elit politycznych, zakorzenione w świadomości wyobrażenia wolności i demokracji, a także złą sytuację materialną wielu obywateli, można mieć obawy co do odbioru społecznego ewentualnej decyzji o wprowadzeniu prawnego przymusu prawnego i jego skutecznej realizacji. W tej sytuacji należałoby raczej skoncentrować się na tworzeniu różnorodnych zachęt do aktywnego udziału w wyborach oraz ułatwień w głosowaniu. Z pola widzenia nie może ginąć jeszcze jedna okoliczność: w razie wprowadzania obowiązkowego głosowania konieczne byłoby dokonanie zmian w Konstytucji, która udział obywatela w referendum oraz w wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego traktuje wyraźnie jako uprawnienie (art. 62 ust. 1)[150].

150 Zob. P. Winczorek, *op. cit.*

UWAGI KOŃCOWE

Zasada wolnych wyborów parlamentarnych jest jednym z podstawowych, najbardziej spektakularnych, a także powszechnie uznawanych kanonów współczesnego rozumienia rządów demokratycznych. Nie wywołuje dziś jakichkolwiek kontrowersji np. konstatacja Komitetu Spraw Politycznych Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, że wolne wybory są „fundamentalnym warunkiem demokracji"1, Rady Unii Międzyparlamentarnej, że stanowią „kluczowy element" demokracji2, czy też chociażby niemieckiego Związkowego Trybunału Konstytucyjnego, który uznał je za „immanentny składnik ustroju demokratycznego"3. W ostatecznym rozrachunku to właśnie realizacja zasady wolnych wyborów – wraz zasadą uczciwych wyborów – przesądza o obliczu całego procesu wyborczego. Wybory mogą być powszechne, równe, bezpośrednie, odbywać się w głosowaniu tajnym, ale nie muszą być przy tym demokratyczne, umożliwiające autentyczny udział społeczeństwa w życiu publicznym państwa i odzwierciedlające rzeczywistą jego wolę. Stąd jest zrozumiałe, że kryterium wolności i uczciwości wyborów jest najważniejszym punktem odniesienia oceny stopnia demokratyzmu wyborów, a w konsekwencji – także probierzem demokratyzmu całego systemu politycznego.

Ranga polityczna zasady wolnych wyborów parlamentarnych jest zatem ogromna, nie byłoby jednak słuszne deprecjonowanie prawnego aspektu tej zasady poprzez sytuowanie go na drugim planie Dokonany w niniejszej pracy przegląd regulacji prawnych – z zakresu prawa międzynarodowego oraz prawa konstytucyjnego znacznej liczby państw – dowodzi, że jest ona traktowana jako obowiązująca reguła prawna. Nad jej przestrzeganiem czuwają ponadnarodowe i krajowe organy orzecznicze. Jest też kluczowym kryterium stosowanym w procesie weryfikacji wyborów. Przeprowadzona w pracy analiza wykazuje również, że zasada wolnych wyborów powinna być stawiana – nawet tam, gdzie uznaje się ją w sposób dorozumiany – na czołowym miejscu w katalogu zasad prawa wyborczego, gdyż najgłębiej odzwierciedla pożądaną specyfikę wyborów jako podstawowej płaszczyzny realizacji idei suwerenności narodu. „Klasyczne" zasady prawa wyborczego (powszechności, bezpośredniości, równości, tajnego głosowania, zasada określająca repartycję mandatów), jak też zasada wyborów uczciwych, pełnią wobec niej funkcję pomocniczą, wspomagającą.

1 Podsumowanie sprawozdania Komitetu Spraw Politycznych z 15 października 2001 r. dotyczącego kodeksu dobrej praktyki wyborczej (doc. 9267).
2 Paragraf 12 Powszechnej Deklaracji Demokracji przyjętej 17 września 1997 r. w Kairze przez Radę Unii Międzyparlamentarnej.
3 BverfGE 47, 253 (283).

Za wyodrębnieniem zasady wolnych wyborów przemawia możliwość określenia jej „własnego" przedmiotu, obejmującego – moim zdaniem – realizację trzech wolności wyborczych: kandydowania, prowadzenia kampanii wyborczej oraz wyrażania preferencji w akcie głosowania. Zadaniem realnym jest też wypracowanie jednolitego systemu standardów takich wyborów. Sprawą kluczową i nadzwyczaj pilną jest możliwe szybkie doprowadzenie do końca prac nad jego określeniem, podjętych przez organizacje międzynarodowe. Duże nadzieje w tym zakresie należy wiązać z działaniami mającymi na celu opracowanie projektu europejskiej konwencji o standardach wyborów, praw i wolności wyborczych. Do katalogu wspomnianych standardów pretendują scharakteryzowane w pracy wymogi, wyinterpretowane z obowiązującego prawa, orzecznictwa oraz z ustaleń doktryny.

Wprawdzie doniosłość roli zasady wolnych wyborów jest bezsporna, należy jednak wystrzegać się jej idealizowania, nadając jej wymiar absolutny i traktując jako remedium na wszystkie ułomności demokratycznych systemów ustrojowych oraz środek zapewniający społeczeństwu pełnię władzy. I rzecz nie tylko w konieczności ustanawiania pewnych jej ograniczeń, wynikających z potrzeby ochrony pewnych wartości (np. wolności osobistych i dobrego imienia jednostki, ochrony praw politycznych mniejszości etnicznych i kobiet), a także zapobiegających posługiwaniu się nią w celach godzących w rządy demokratyczne. Mieć należy też na uwadze, iż wprowadzenie w życie wszystkich standardów wolnych wyborów nastręcza zwykle sporo problemów nawet w państwach, w których poszanowanie wymogów wyborów demokratycznych wydaje się być sprawą oczywistą, niebudzącą pozornie wątpliwości. Nie wolno oprócz tego oczekiwać od wolnych wyborów, iż zagwarantują automatycznie wybór najlepszych, najbardziej kompetentnych i o nieskazitelnym charakterze reprezentantów. Doświadczenie uczy, że zwycięzcami wyborów, niezależnie od ich oblicza, często są kandydaci tych przymiotów pozbawieni[4]. Pozbyć się tym bardziej należy złudzenia, że są one w stanie diametralnie przeobrazić na ogół niekorzystny wizerunek polityków w oczach społeczeństwa, choć niewątpliwie mogą przyczyniać się do jego poprawy[5].

4 Brak mechanizmów ochronnych przed takim wyborem reprezentantów nie może być traktowany jako argument przeciwko rządom demokratycznym, a co najwyżej jako jeden z przejawów ich niedostatków – R.A. Hayek myśl tę formułuje następująco: „Możemy przyznać, że demokracja nie oddaje władzy w ręce najmądrzejszych i najlepiej poinformowanych, i że w jakimś danym momencie decyzja rządu elitarnego może być nawet korzystniejsza dla wszystkich, lecz nie przeszkadza to nam w uznaniu wyższości demokracji" (*op. cit.*, s. 117).

5 W tym kontekście warto przytoczyć błyskotliwe – i jak się wydaje: trafne – spostrzeżenie G. Tindera: „W naszych czasach posiadanie władzy – przynajmniej z punktu widzenia szczęścia i moralności – wydaje się szczególnie wątpliwym przywilejem. Polityka raczej odpycha ludzi wrażliwych i prawych, przyciąga zaś niewrażliwych i pozbawionych skrupułów. Oczywiście stwarza to kryzysową sytuację dla porządku politycznego. A taka demoralizacja – odrzucanie najlepszych i przyciąganie najgorszych – prowadzi do dalszej demoralizacji" (*Myślenie polityczne. Odwieczne pytania*, Warszawa 1995, s. 125). Przypomnijmy też gorzką refleksję K. Schmitta: „To, czy parlament jest rzeczywiście miejscem, w którym może ukształtować się polityczna elita, pozostaje dla mnie wątpliwą kwestią. [...] Polityka przestała być kwestią elity, a stała się pogardzanym zajęciem pewnej klasy ludzi nie cieszących się zbytnim szacunkiem" (*op. cit.*, s. 118).

W pierwszym rzędzie z pola widzenia nie należy jednak tracić konsekwencji wyborów w dziedzinie statusu obywateli, których nie są w stanie usunąć również wolne wybory. Nawet wówczas, gdy skrupulatnie przestrzega się reguł w pełni demokratycznego kreowania składów ciał przedstawicielskich, to i tak nie może to wywrzeć istotnego wpływu na to, że najważniejsze publiczne rozstrzygnięcia są często podejmowane przez osoby sprawujące stanowiska niepochodzące z wyboru, że nie „masa wyborcza", ale przede wszystkim partie i grupy interesów oddziaływają na decyzje osób sprawujących najwyższe stanowiska państwowe, a oprócz tego wiele żywotnych spraw jest pozostawianych do rozstrzygnięcia ekspertom[6]. Jeżeli do tego dodamy, korespondującą z wyżej wymienionymi zjawiskami, powszechną fasadowość programów wyborczych jako wytycznej działalności reprezentantów oraz prawne niezwiązanie deputowanych wolą wyborców, to jasne staje się, że rola aktu wyborczego – jako czynności umożliwiającej udział społeczny w procesach decyzyjnych – siłą rzeczy musi ulec pewnej deprecjacji. Wybory są przede wszystkim metodą udzielenia inwestytury określonej grupie rządzącej.

Pomimo wskazanych okoliczności, wolność wyborów powinna być wartością nadzwyczaj mocno chronioną, stale wzmacnianą i utrwalaną zarówno w prawie, jak i w praktyce politycznej. Przemawia za tym wzgląd na wymogi stosowania demokratycznych reguł sprawowania władzy publicznej, konieczność pełnego legitymizmu najważniejszych ogniw tej władzy, potrzebę upodmiotowienia politycznego obywateli oraz oczekiwania społeczne. Za wszelką cenę toteż należy podejmować wszystkie niezbędne kroki, aby nadać procesowi wyborczemu cechy odpowiadające standardom wolnych wyborów.

O tym, czy wolne wybory nie pozostaną tylko pustosłowną deklaracją, rozstrzyga wiele różnorodnych czynników. Rzecz oczywista, konieczną ich przesłanką są regulacje prawne nakierowane na urzeczywistnienie takiej wizji wyborów, ściśle respektujące wspomniane wyżej standardy. Co prawda, polskie prawo wyborcze prezentuje się nieźle na tle porównawczym pod względem swego demokratycznego charakteru, ale i ono wymaga pewnych korekt, o których w pracy była mowa[7]. Przestrzegany bezwzględnie powinien być przy tym wymóg, by wszystkie najważniejsze kwestie wyborcze były uregulowane w aktach o randze przynajmniej ustawowej. W aktach niższego rzędu rozstrzygane mogą być jedynie zagadnienia o charakterze technicznym i szczegółowym. W celu ochrony prawa wyborczego przed instrumentalnym jego traktowaniem i manipulacjami, mogącymi mieć wpływ na ostateczny rezultat wyborów, pożądane wydaje się być ustanowienie konstytucyjnego zakazu zmiany jego najważniejszych unormowań w pewnym – dostatecznie

6 Okoliczności te wymieniono jako argumenty ograniczonego oddziaływania wolnych i uczciwych wyborów na ochronę praw człowieka [w:] *Do Elections Matter?*, red. B. Ginsberg i A. Stone, New York 1986, s. 6 i n.

7 Wysoce dyskusyjne jest jednak twierdzenie, że polskie prawo wyborcze po 1989 r. „było bardziej »demokratyczne« niż w wielu demokracjach zachodnich" (A. Żukowski: *Formuła...*, s. 23).

długim – okresie poprzedzającym początek kampanii wyborczej. Interesująca jest w tym względzie dyrektywa Komisji Weneckiej, zgodnie z którą taki zakaz, obejmujący w szczególności system podziału mandatów, członkostwo w komisjach wyborczych i tworzenie okręgów wyborczych, odnosiłby się przynajmniej do roku przed wyborami[8]. Z postulatem tym wiąże się jeszcze inny, o bardziej generalnym charakterze: w ogóle powstrzymywania się przed częstymi zmianami prawa wyborczego, gdyż zasadność i skuteczność przyjmowanych rozwiązań weryfikowana jest w wielu przypadkach dopiero po dłuższym czasie.

Podstawowa rola w omawianym tu zakresie przypada prawu wyborczemu *sensu stricto,* ale też nie wolno bagatelizować znaczenia innych unormowań, których oddziaływanie na wspomniany proces często jest pośrednie, co jednak nie oznacza, że nie jest znaczące. Trafne jest spostrzeżenie, że warunkiem wstępnym urzeczywistnienia wizji wolnych i uczciwych wyborów jest o wiele wcześniejsze wprowadzenie określonych instytucji i mechanizmów demokratycznych[9]. Wybory takie muszą być poprzedzone zagwarantowaniem podstawowych praw i wolności politycznych, takich jak: wolność wypowiedzi, prasy i innych środków masowego przekazu, zrzeszania się i zgromadzeń, bez których ochrony i realizacji nie są one realne[10]. Nadzwyczaj wielkie znaczenie ma pierwsza z wymienionych wolności. Jak stwierdził Europejski Trybunał Praw Człowieka: „Wolne wybory i wolność wypowiedzi, a szczególnie wolność politycznej debaty, wspólnie tworzą podstawę demokratycznego systemu. Oba te prawa są wzajemnie powiązane i nawzajem się wzmacniają [...]"[11]. Nie trzeba toteż dowodzić, jak wielką wagę mają regulacje prawne dotyczące tej problematyki. Oczywiście, nie wolno również – nawet w minimalnym stopniu – bagatelizować potrzeby właściwego unormowania wolności tworzenia i funkcjonowania partii politycznych, zgromadzeń czy dostępu do informacji publicznej, gdyż bez tych wolności również nie jest realne uczynienie z zasady wolnych wyborów autentycznego elementu życia politycznego. Dopiero w rezultacie stworzenia należytych gwarancji prawnych i politycznych wszystkich wskazanych praw i wolności powstają przesłanki wyrażania w wyborach rzeczywistych

8 Zob. Część II pkt 2 kodeksu dobrej praktyki wyborczej oraz punkty 63–67 objaśniające ten dokument sprawozdania. Ustanowienie zakazu, o którym tu mowa, było postulowane również w polskiej nauce prawa konstytucyjnego – np. zdaniem Z. Jarosza powinien on obejmować drugą połowę kadencji Sejmu i Senatu (*System proporcjonalny...*, s. 80).

9 J. Elklit, P. Svensson: *op. cit.*, s. 203.

10 Por. M.M. Kampelman: *The Rule of Law and Free Elections*, „World Affairs" 1990, No. 1, s. 13. Kodeks dobrej praktyki wyborczej wyraża tę myśl następująco: „Demokratyczne wybory są niemożliwe bez przestrzegania praw człowieka, w szczególności wolności wypowiedzi i prasy, wolności przemieszczania się wewnątrz państwa, wolności zgromadzeń i wolności zrzeszania się w celach politycznych, włączając tworzenie partii politycznych" (I.6.a). Zob. też np. § 12 Komentarza Ogólnego Komitetu Praw Człowieka ONZ do art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. J. Elklit i P. Svensson (*op. cit.*, s. 204) ten katalog warunków wstępnych uzupełniają o brak przeszkód w stawaniu do rywalizacji wyborczej (zarówno partii politycznych, jak i kandydatów) oraz o równość i powszechność praw wyborczych.

11 *Bowman v. The United Kingdom*, 19 February 1998, No. Application 24839/94.

opinii społecznych, a w konsekwencji tego – właściwemu państwu demokratycznemu – „rządów opinii"[12].

Skonstatować jednak należy, że na nic zdadzą się regulacje prawne, o których mowa, jeżeli w państwie nie ma warunków politycznych i społecznych sprzyjających wdrażaniu demokratycznych reguł sprawowania władzy publicznej[13].

Aby wybory mogły być wolne, system polityczny państwa musi cechować pełna akceptacja zasady pluralizmu politycznego i wolnej gry wielu ugrupowań, zróżnicowanych pod względem ideologiczno–programowym oraz dążących do artykulacji i realizacji różnorodnych interesów społecznych, jak również zasady równorzędności tych ugrupowań w walce o władzę. Najpełniejszym, najbardziej wyrazistym wyznacznikiem demokracji pluralistycznej jest rywalizacyjny system partyjny, u podstaw którego leży przestrzeganie reguły swobody tworzenia i działalności partii politycznych. Wolne wybory odbywać się mogą wyłącznie w ramach takiego systemu.

W totalitarnych i autorytarnych systemach politycznych, wykluczających alternację władzy, a tym samym rywalizację niejednoimiennych politycznie sił w walce wyborczej, jest miejsce tylko na takie wybory, których wynik jest z góry przesądzony. Wymowna w tym kontekście jest pochodząca sprzed sześćdziesięciu lat konstatacja W.M. Mołotowa: „wadą wolnych wyborów jest to, że nigdy nie możesz być pewny, kto je wygra"[14]. Prawdą jest, że wiarygodność ciał przedstawicielskich bierze się nie z głosowania, lecz z autentycznych wyborów; takie zaś są całkowicie obce wymienionym systemom politycznym.

Dowodzi tego choćby przebieg kampanii wyborczych w państwach realnego socjalizmu, w tym też w PRL. Wybory w tych państwach dalece straciły sens społeczny i polityczny, gdyż skład wybieranych organów przesądzany był już w fazie zgłaszania kandydatów, ściśle nadzorowanej przez kierowniczą siłę polityczną – partię komunistyczną. Głosowanie było czynnością rytualną, zuniformizowaną, wyreżyserowaną, mającą za główne zadanie spełniać funkcję manifestacyjnego – plebiscytarnego – poparcia dla pryncypiów ustroju i kierownictwa politycznego państwa oraz aktu lojalności wobec tego kierownictwa, a nie wyboru między różnymi programami politycznymi oraz osób najbardziej predestynowanych do sprawowania mandatów, cieszących się zaufaniem i autorytetem społecznym. Łączyła się z tym zupełna atrofia funkcji selekcyjnej aktu wyborczego, co było odzwierciedleniem ogólnej reguły ówczesnego życia politycznego, zakładającej sprawowanie urzędów z fak-

12 Zob. G. Sartori: *op. cit.*, s. 116.

13 Jak spostrzegł M. Jones: „Prawa wyborcze same nie są w stanie stworzyć lub złamać systemu demokratycznego. Jednakże mogą one mieć znaczący wpływ na jego funkcjonowanie" (*Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame 1995, s. 3).

14 Zob. D. Leonard, R. Mortimore: *Elections in Britain. A Voter's Guide*, London 2005, s. 1.

tycznej nominacji, a nie z rzeczywistych wyborów Głosowanie bez skreśleń było nieodłącznym elementem praktyki wyborczej, nawet i tam, gdzie w okręgach wyborczych zgłaszano więcej kandydatów niż było mandatów do obsadzenia[15].

Bierności wyborców w akcie głosowania nie można było wytłumaczyć pozytywnym ich stosunkiem do programu wyborczego i właściwym doborem kandydatów. Na kształt decyzji wyborczej wywierały wpływ przede wszystkim inne czynniki – wyborcy podchodzili do głosowania obojętnie i automatycznie, nie przykładając większej wagi do tego, na kogo głosują, bardzo często nie posiadając przy tym elementarnej wiedzy nie tylko o kandydatach, ale również o procedurze wyborczej. Udział obywatela w wyborach – mając na względzie praktykę polską – trafnie scharakteryzował S. Ehrlich: „Udaje się on do urny wyborczej niechętnie, ponieważ wie, że weźmie udział w wyborach... bez wyboru! Decyduje się jednak na to, bo obawia się przykrości, trochę to czyni z apatii, pocieszając się, że organizacja wyborów jest sprawna (według jego doświadczenia najkrótsza kolejka), komisja wyborcza w kwiatach i uśmiechach stwarza atmosferę przyjemną i ludzką, urna jest w zasięgu ręki, a kotara, za którą można skreślić nie odpowiadające wyborcy nazwiska kandydatów, gdzieś na uboczu i jakoś niezręcznie demonstracyjnie za nią znikać. Wobec tego nie traci wiele czasu na udział w tym rytuale, który – jak wie na pewno – nic nie zmieni. A nazajutrz przeczyta w prasie, że takich jak on było 98 do 99 proc. głosujących. Jednomyślność ta nie budzi w nim jednak optymizmu. W tym zgodnym tłumie czuje się osamotniony. Zwycięstwo? Nad kim?"[16]. To nie postawy świadomej afirmacji decydowały zatem o postawach wyborców. Były one rezultatem ich konformizmu, przeświadczenia o z góry przesądzonym wyniku głosowania, jak też obaw wiążących się ze spodziewanymi negatywnymi konsekwencjami w razie aktywnego dokonania preferencji wyborczej. Niezależnie od motywacji postawy takie wychodziły naprzeciw interesom „władzy", która oczekiwała od obywateli lojalności, wyrażającej się w biernym, wyreżyserowanym i odgórnie kierowanym uczestnictwie w działaniach politycznych[17].

W kontekście powyższego jest zrozumiałe, dlaczego naczelnym zadaniem zapoczątkowującym przemiany ustrojowe w byłych państwach komunistycznych uczyniono przeprowadzenie wolnych wyborów: miały one symbolizować zerwanie

15 W PRL zdarzył się tylko jeden przypadek nieprzejścia kandydata z miejsca „niemandatowego" w wyborach do Sejmu – w wyborach w 1957 r. w okręgu Nowy Sącz, co spowodowało konieczność zarządzenia wyborów ponownych w celu obsadzenia wakującego mandatu. W 1958 r. w skali całego państwa weszło do rad narodowych szacunkowo 1,0–1,5 proc. kandydatów umieszczonych na miejscach „niemandatowych" (F. Siemieński: *Niektóre zagadnienia systemu wyborczego do rad narodowych*, „Państwo i Prawo" 1958, z. 8–9, s. 323). Od lat sześćdziesiątych utrwaliła się praktyka przechodzenia wszystkich kandydatów z pierwszych miejsc na liście zdecydowaną większością głosów.

16 S. Ehrlich: *Przywództwo wymaga akceptacji*, „Kontakty" 1981, nr 6, s. 3.

17 „Obywatele publicznie manifestowali brak sprzeciwu wobec władzy, władza, nie żądając niczego więcej, uznawała te postawy za swoją demokratyczną legitymację. Ani jedna, ani druga strona tego stosunku nie oczekiwała, że formy tej zinstytucjonalizowanej formalnej aktywności staną się mechanizmem rzeczywistego działania politycznego mas". M. Sobolewski: *Pisma nieznane i rozproszone*, red. K. Chojnicka i M. Jaskólski, Kraków 2003, s. 202 (*Obywatele w stanie wyjątkowym*, opracowanie wcześniej niepublikowane).

z dotychczasowymi regułami sprawowania władzy i stanowić akt tworzący podstawę do tworzenia oraz utrwalania nowych, w pełni odpowiadających demokratycznemu systemowi politycznemu.

Okolicznością wielce sprzyjającą realizacji zasady wolnych wyborów jest wykształcenie się w społeczeństwie modelu kultury politycznej, który nazwać można – używając terminologii G.A. Almonda i S. Verby oraz kontynuatorów rozpoczętych przez nich badań nad kulturą polityczną – „kulturą obywatelską". Kulturę tę cechuje zaufanie do elit politycznych, wyrażające się w przyzwoleniu obywateli do sprawowania władzy w ich imieniu oraz przynajmniej umiarkowana gotowość do partycypacji w instytucjach systemu politycznego[18]. Pożądane jest, aby z tymi cechami korelowała możliwie najszersza wiedza obywatelska o zjawiskach i instytucjach politycznych, zainteresowanie nimi, upowszechnienie wzorców i norm demokratycznych zachowań politycznych, uświadamianie oraz akceptacja demokratycznych idei i wartości, umiejętność posługiwania się procedurami i instytucjami politycznymi[19]. Zasada wolnych wyborów może pozostać jedynie deklaracją zapisaną na papierze, jeżeli obywatele nie biorą udziału w kreacji organów przedstawicielskich jako aktywny i świadomy podmiot reprezentacji. Spełnienie tego warunku jest w dalszej perspektywie nieodzowną przesłanką efektywności działania wspomnianych organów oraz ich rzeczywistej roli w życiu politycznym, odpowiadającej demokratycznej koncepcji państwa; oddala groźbę sprowadzenia ich do demokratycznej fasady systemu politycznego.

Przed każdym państwem demokratycznym, a już nade wszystko państwami wkraczającymi na drogę przemian demokratycznych, stoi zadanie szerzenia wiedzy wyborczej, będącej komponentem ogólnej wiedzy obywatelskiej. Zadanie to wymaga podejmowania stałych działań nakierowanych na pobudzanie gotowości i motywacji uczestniczenia w wyborach, w oparciu o świadomość istoty i znaczenia aktu wyborczego. W tym celu powinna być popularyzowana problematyka roli wyborów w systemie instytucji państwa demokratycznego i praw człowieka, jak również muszą być upowszechniane informacje o obowiązującym prawie wyborczym, a w czasie kampanii wyborczej – przekazywane obiektywne, wyczerpujące relacje o jej przebiegu. Aktywności na tym polu oczekiwać należy od agend państwowych, systemu szkolnictwa, środków masowego przekazu oraz pozarządowych organizacji społecznych. W szerszej perspektywie pożądane jest inicjowanie i wdrażanie narodowych programów edukacji obywatelskiej, zapewniających zapoznanie obywateli z problematyką wyborczą.

18 Zob. np. A.W. Jabłoński: *Kultura polityczna i jej przemiany*, [w:] *Studia z teorii polityki, t. II*, red. A.W. Jabłoński i L. Sobkowiak, Wrocław 1998, s. 180–181.

19 Pojęcie „kultura polityczna" przysparza wiele trudności definicyjnych. Podzielam stanowisko tych teoretyków, którzy w kulturze politycznej zauważają zarówno komponenty poznawcze (intelektualne), emocjonalno–ocenne (afektywne), normatywne, jak i komponenty uczestnictwa politycznego (behawioralne).

BIBLIOGRAFIA

Aardal B.: *Electoral Systems in Norway,* [w:] *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries,* red. B. Grofman i A. Lijphart, New York 2002

Ackeart J., De Winter L.: *Electoral Absenteeism and Potential Absenteeism in Belgium,* American Political Science Association Annual Meeting, San Francisco 29 August – 1 September 1996

Allen T., Eade J.: *Understanding Ethnicity,* [w:] *Divided Europeans: Understanding Ethnicities in Conflict,* red. T. Allen i J. Eade, The Hague 1999

Amirante C.: *Partie polityczne w Konstytucji włoskiej (formalnej i materialnej): powstanie i kryzys niezbędnego składnika demokracji konstytucyjnej,* [w:] *Partie polityczne we współczesnym konstytucjonalizmie,* red. M. Granat, P. Policastro i J. Sobczak, Lublin 2001

Anderson Ch., Guillory Ch.: *Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross–National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems,* „American Political Science Review" 1997, Vol. 91, No. 1

Ansolabehere S., Iyengar S.: *Going Negative: How Attack Ads Shrink and Polarize the Electorate,* New York 1995

Ansolabehere S., Iyengar S.,.Simon A.F, Valentino N.A.: *Does Attack Advertising Demobilize the Electorate,* „American Political Science Review" 1994, Vol. 88, No. 4

Antoszewski A.: *Ordynacje wyborcze do parlamentu i ich polityczne konsekwencje,* [w:] *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki,* red. A. Antoszewski, Wrocław 1994

Antoszewski A.: *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich,* Wrocław 2004

Antoszewski A. (przy współudziale R. Alberskiego): *Systemy wyborcze,* [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza,* red. A. Antoszewski i R. Herbut, Wrocław 1997

Antoszewski A., Herbut R.: *Systemy polityczne współczesnego świata,* Gdańsk 2001

Bacchi C.L.: *Arguing for and against Quotas: Theoretical Issues,* [w:] *Women, Quotas and Politics,* red. D. Dahlerup, London 2005

Bale T.: *Restricting the Broadcast and Publication of Pre–Election and Exit Polls: Some Selected Examples,* „Representation" 2000, Vol. 39, No. 1

Banaszak B.: *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1993 r.,* „Przegląd Sejmowy" 1993, nr 4

Banaszak B.: *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych,* Kraków 2004

Banaszak B.: *Prawo konstytucyjne,* Warszawa 1999

Banaszak B.: *Prawo wyborcze obywateli,* Warszawa 1996

Banaszak B.: *Zasada niepołączalności mandatu parlamentarnego w prawie polskim,* „Przegląd Sejmowy" 2003, nr 2

Banaszak B., Preisner A.. *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie,* Wrocław 1993

Banducci S.A., Karp J.A.: *How Elections Change the Way Citizens View the Political System: Campaigns, Media Effects, and Electoral Outcomes in Comparative Perspective,* „British Journal of Political Science" 2003, Vol. 33, No. 3

Barburska O.: *Czynniki determinujące udział kobiet w sprawowaniu władzy politycznej w krajach Europy Zachodniej,* „Studia Europejskie" 2002, nr 2

Bartels L.M.: *Messages Received: The Political Impact of Media Exposure,* „American Political Science Review" 1993, Vol. 87, No. 2

Bednarczyk B.: *Granice władzy. Wybrane problemy praw i wolności człowieka,* Kraków 2001

Beetham D.: *Legitymizacja władzy,* [w:] *Elity, demokracja, wybory,* wybór i oprac. J. Szczupaczyński, Warszawa 1993

Beetham, K. Boyle D.: *Demokracja. Pytania i odpowiedzi,* Toruń 1994

Beigbeder Y.: *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections. Self–determination and Transition to Democracy,* Dordrecht–Boston–London 1994

Von Beyme K.: *Political Parties in Western Democracies,* Aldershot 1985

Bille L.: *Democrating a Democratic Procedure: Myth or Reality? Candidate Selection in Western European Parties, 1960–1990,* „Party Politics" 2001, Vol. 7, No. 3

Birch A.H.: *The Concepts and Theories of Modern Democracy,* London 1993

Birch A.H.: *Representation,* London 1972

Birch S.: *Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe,* Basingstoke 2003

Birch S.: *The Social Dimension of Electronic Voting: How the Use of Technology in the Voting Process Can Alter the Meaning of Elections,* „Elections in Europe", Issue of the Association of Central and Eastern European Election Official, April 2004

Birch S., Watt B.: Remote Electronic Voting: Free, Fair and Secret?, „The Political Quarterly" 2004, Vol. 75, No. 1

Bird K.: *The Political Representation of Women and Ethnic Minorities in Established Democracies: A Framework for Comparative Research*, Working Paper presented for the Academy of Migration Studies in Denmark (AMID), Aalborg University (11 November, 2003)

Biskupski K.: *Problemy ustrojoznawstwa*, Toruń 1968

Bittinger T.: *Innovative Technology and its Impact on Electoral Processes*, [w:] *Voter Turnout in Western Europe since 1945*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2004

Bjornlund E.C.: *Beyond Free and Fair. Monitoring Elections and Building Democracy*, Baltimore–London 2004

The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions, red. V.Bogdanor, Oxford – New York 1987

Blais A.: *How Many Voters Change Their Minds in the Month Preceding Election?*, „Political Science and Politics" 2004, Vol. 37, No. 4

Blais A., Carty R.K.: *Does Proportional Representation Foster Voter Turnout?*, „European Journal Of Political Research" 1990, Vol. 18, No. 2

Blais A., Massicotte L.: *Electoral Systems*, [w:] *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, red. L. LeDuc, R.G. Niemi, P. Norris, London–Thousand Oaks–New Delhi 2002

Blais A., Massicotte L., Yoshinaka A.: *Deciding Who Has the Right to Vote: A Comparative Analysis of Election Laws*, „Electoral Studies" 2001, Vol. 20, No. 1

Bobbio N.: *The Future of Democracy: A Defence of the Rules of the Game*, New York 1987

Bobbio N.: *Liberalizm i demokracja*, Kraków 1998

Boda M.D.: *Judging Elections by Public International Law: A Tentative Framework*, [w:] *Revisiting Free and Fair Elections*, An International Round Table on Election Standards organized by the Inter–Parliamentary Union, Geneva, November 2004, red. M.D. Boda, Geneva 2005

Bofill H.L.: *Zapriet politiczeskich partij kak odin iz priznakow woinstwujuszczej demokratii*, [w:] *Politiczeskije prawa i swobodnyje wybory. Sbornik dokładow*, Moskwa 2005

Bogdanor V.: *Introduction*, [w:] *Democracy and Elections. Electoral Systems and Their Political Consequences*, red. V. Bogdanor i D. Butler, Cambridge 1983

Bollen K.A.: *Political Rights and Political Liberties in Nations: An Evaluation of Human Rights Measures, 1950 to 1984*, [w:] *Human Rights and Statistics: Getting the Record Straight*, red. T.B. Jabine i R.P. Claude, Philadelphia 1992

Borthwick R.L.: *Methods of Composition of Second Chambers*, [w:] *Second Chambers*, red. N.D. Baldwin i D. Shell, 2001 London

Bottomore T.: *Elites and Society*, London 1993

Bowler S., Grofman B.: *Introduction: STV as an Embedded Institution*, [w:] *Elections in Australia, Ireland, and Malta under the Single Transferable Vote: Reflections on an Embedded Institution*, red. S. Bowler, B. Grofman, Ann Arbor 2000

Bożyk S.: *Parlament Federalny Australii*, Warszawa 1999

Bożyk S.: *System konstytucyjny Izraela*, Warszawa 2002

Braud P.: *Rozkosze demokracji*, Warszawa 1995

Brennan G., Lomasky L.: *Democracy and Decision. The Pure Theory of Electoral Preference*, Cambridge 1993

Brennan G., Petit P.: *Unveiling the Vote*, „British Journal of Political Science" 1990, Vol. 20, No. 3

Buczkowski J.: *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998

Buergenthal T.: *Copenhagen: A Democratic Manifesto*, „World Affairs" 1990, Vol. 153, No. 1

Burchill R.: *The Developing International Law of Democracy*, „Modern Law Review" 2001, Vol. 64, No. 1

Butler D., Penniman H.R., Ranney A.: *Introduction: Democratic and Nondemocratic Elections*, [w:] *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, red. D. Butler, H.R. Penniman, A. Ranney, Washington D.C. and London 1981

Cassese A.: *Political Self–Determination – Old Concepts and New Developments*, [w:] *UN Law / Fundamental Rights: Two Topics in International Law*, red. A. Cassese, Alphen aan den Rijn 1979

Castles F.: *Female Legislative Representation and the Electoral System*, „Politics" 1981, Vol. 1, No. 2

Caul M.: *Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties*, „Party Politics", Vol. 5, No. 1

Chandra K, Metz D.: *A New Cross–National Database on Ethnic Parties*, Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the Midwestern Political Science Association, April 24–27 2002

Childs S., Lovenduski J., Campbell R.: *Women at the Top 2005. Changing Numbers, Changing Politics?*, Hansard Society, London 2005

Chmaj M.: *System wyborczy do Sejmu RP*, [w:] *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Lublin 1997

Chmaj M.: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja)*, Warszawa 1999

Chmaj M., Skrzydło W.: *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2002

Chmaj M., Sokół W., Żmigrodzki M.: *Teoria partii politycznych*, Lublin 1997

Choe Y.: *How to Manage Free and Fair Elections. A Comparison of Korea, Sweden and the United Kingdom*, Göteborg 1997

Choe Y., Darnolf S.: *Free and Fair Elections: What Do We Mean and How Can We Measure Them?*, [w:] *Elections and Democracy in Southern Africa*, red. H. Kotze i B.E. Rasch, Oslo 2000

Chruściak R.: *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2002

Chruściak R.: *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999

Cieślik Z., Kurkiewicz A.: *Instytucja głosowania przez Internet w systemach prawnych państw Europy*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu" 2004, nr 1

Cingranelli D.L.: *Do Union Representation Elections Meet International Standards for Free, Fair and Genuine Political Elections?*, AFL–CIO/Michigan State University Worker Rights Conference, Kellogg Center, Michigan State University, East Lansing, Michigan, October 11–12, 2000

Clark E.S.: *Why Elections Matter*, „The Washington Quarterly" , Summer 2000

Clinton J.D., Lapinski J.: *„Targeted" Advertising and Voter Turnout: An Experimental Study of the 2000 Presidential Election*, „Journal of Politics" 2004, Vol. 66, No. 1

Collin P.H.: *Dictionary of Politics and Government*, London 2004

Colomer J.M.: *The Strategy and History of Electoral System Choice*, [w:] *Handbook of Electoral System Choice*, red. J.M. Colomer, New York - London 2004

Cox G.W.: *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge 1997

Crewe I., *Electoral participation*, [w:] *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, red. D. Butler, H.R. Penniman, A. Ranney, Washington–London 1981

Croissant A.: *Introduction*, [w:] *Electoral Politics in Southeast and East Asia*, red. A. Croissant, Singapore 2002

Cwalina W.: *Polityczna reklama negatywna*, [w:] *Marketing polityczny w poszukiwaniu strategii wyborczego sukcesu*, red. M. Jeziński, Toruń 2005

Cybichowski Z.: *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. III, Warszawa 1933

Czaplicki K.W.: *Głosowanie elektroniczne (e–voting) – wybrane zagadnienia* [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005

Czarny P.: *Senat Bawarii*, „Przegląd Sejmowy" 1996, nr 1

Czeszejko–Sochacki Z.: *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997

Czeszejko–Sochacki Z.: *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003

Czudnowski M.: *Political Recruitment*, [w:] *Handbook of Political Science*. Volume 2. *Micropolitical Theory*, red. F.R. Greenstein i N. Polsby, Reading 1975

Dahl R.A.: *Democracy and Human Rights under Different Conditions of Development*, [w:] *Human Rights in Perspective. A Global Assessment*, red A. Eide i B. Hagtvert, Oxford 1992

Dahl R.A.: *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995

Dahl R.A.: *A Preface to Democracy*, Chicago 1956

Dahlerup D.: *Introduction*, [w:] *Women, Quotas and Politics*, red. D. Dahlerup, London 2005

Dahlerup D.: *Primienienije kwot w celju uwieliczenija politiczeskogo priedstawitielstwa żenszczin*, [w:] *Żenszczziny w parłamientie. Po tu storonu cifr*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2003

Dalton R.J.: *Citizens Politics in Western Democracies. Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany and France*, Chatham 1988

Dalton R.J.: *The Decline of Party Identifications*, [w:] *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, red. R.J. Dalton i M.P. Wattenberg, Oxford 2002

Dendia R.: *Głosowanie elektroniczne w Paragwaju*, „Przegląd Sejmowy" 2003, nr 5

Derbyshire J.D., Derbyshire I.: *Political Systems of the World*, Edinburgh 1983

Derbyshire J.D., Derbyshire I.: *Political Systems of the World*, Oxford 1999

Di Palma G: *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley 1990

Do Elections Matter?, red. B. Ginsberg i A. Stone, New York 1986

Donnelly J.: *Human Rights, Democracy and Development*, „Human Rights Quarterly" 1999, Vol. 21, No. 3

Dubin J.A., Kalsow G.A.: *Comparing Absentee and Precinct Voters: A View over Time*, „Political Behavior" 1996, Vol. 18, No. 4

Dunleavy P., Margetts H.: *Understanding the Dynamics of Electoral Reform*, „International Political Science Review" 1995, Vol. 16, No. 1

Duverger M.: *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, London 1954

Duverger M.: *Which is the Best Electoral System?*, [w:] *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, red. A. Lijphart i B. Grofman, New York–Westport–Connecticut–London 1984

Van Dyke V.: *The Indyvidual, the State, and Ethnic Communities in Political Theory*, [w:] *The Rights of Minority Cultures*, red. W. Kymlicka, Oxford 1995

Ehrlich S.: *Przywództwo wymaga akceptacji*, „Kontakty" 1981, nr 6

Elkins Z.: *Institutionalizing Equality: The Compulsory Vote in Brazil*, Mandatory Voting Project: An International Collaboration and Special Collection of Abstracts and Research Papers, Oklahoma State University 1996

Elklit J.: *Free and Fair Elections*, [w:] *International Encyclopedia of Elections*, red. R. Rose, Washington 2000

Elklit J.: *Is the Degree of Electoral Democracy Measurable? Experience from Bulgaria, Kenya, Latvia, Mongolia and Nepal*, [w:] *Defining and Measuring Democracy*, red. D. Beetham, London 1994

Elklit J.: *The Politics of Electoral System Development and Change: The Danish Case*, [w:] *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*, red. B. Grofman i A. Lijphart, New York 2002

Elklit J., P. Svensson: *What Makes Elections Free and Fair?*, [w:] *The Global Divergence of Democracies*, red. L. Diamond i M.F. Plattner, Baltimore–London 2001

Epstein L.: *Political Parties in Western Democracies*, New Brunswick 1980

Esmein A.: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921

Farrell D.M.: *Campaign Strategies*, [w:] *How Ireland Voted*, red. M. Gallagher i M. Laver, Dublin 1993

Farrell D.M.: *Campaign Strategies and Tactics*, [w:] *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, red. L. LeDuc, R.G. Niemi i P. Norrris, London–Thousand Oaks–New Delhi 1996

Farrell D.M.: *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, New York 2001

Farrell D.M., McAllister I.: *Voter Satisfaction and Electoral Systems: Does Preferential Voting in Candidate–Centred Systems Make a Difference?* Refereed paper presented to the Australasian Political Studies Association Conference, University of Tasmania, Hobart, 29 September – 1 October 2003

Farrell D. M., Webb P.: *Political Parties as Compaign Organizations*, [w:] *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, red. R.J. Dalton i M. P. Wattenberg, Oxford 2002

Farrell D.M., Wortmann M.: *Party Strategies in the Electoral Market: Political Marketing in West Germany, Britain, and Ireland*, „European Journal of Political Research" 1987, Vol. 15, No. 3

Ferguson III C.: *The Politics of Ethics and Elections: Can Negative Campaign Advertising Be Regulated in Florida?*, „Florida State University Law Review" 1997, Vol. 24, No. 2

Filip J.: *K pojeti buržoazniho poslaneckého mandátu*, „Právny Obzor" 1979, nr 2

Finkel S.E.,.Geer J.G: *A Spot Check: Casting Doubt on the Demobilizing Effect of Attack Advertising*, „A Journal of Political Science" 1998, Vol. 42, No. 2

Finn J.: *Electoral Regimes and the Proscription of Anti–democratic Parties*, [w:] *The Democratic Experience and Political Violence*, red. D.C. Rapoport i L. Weinberg, London 2001

Fox H.: *The Right to Political Participation in International Law*, [w:] *Democratic Governance and International Law*, red. G.H. Fox i B.R. Roth, Cambridge 2000

Franck T.: *The Emerging Right to Democratic Governance*, „American Journal of International Law" 1992, Vol. 86, No. 1

Franklin C.H.: *Measurement and the Dynamics of Party Identification*, „Political Behavior" 1992, vol. 14, No. 3

Franklin M.N., *Electoral Participation*, [w:] *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, red. L. LeDuc, R.G. Niemi, P. Norris, Thousand Oaks 1996

Franklin M.N.: *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*, Cambridge 2004

Fridkin Kahn K., Kenney P.J.: *Do Negative Campaigns Mobilize or Suppress Turnout? Clarifying the Relationship Between Negativity and Participation*, „American Political Science Review" 1999, Vol. 93, No. 4.

Gaca L.: *Formy reprezentacji funkcjonalnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1988, Prawo CL

Gallagher M.: *Introduction*, [w:] *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, red. M. Gallagher, M. Marsh, London 1988

Gallagher M., Laver M., Mair P.: *Representative Goverment in Western Europe*, New York 1992, s. 145

Galli G., Prandi A.: *Patterns of Political Participation in Italy*, Hew Haven–London 1970

Galster J.: *Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu RP oraz status prawny posłów i senatorów*, [w:] J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wasik, Z. Witkowski: *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1994

Galster J.: *Prawo wyborcze do Sejmu i Senatu RP oraz status prawny posłów i senatorów*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2001

Garlicki L.: *Izbiratielnyje prawa w praktikie Ewropiejskogo Suda po prawam czełowieka,* [w:] *Politiczeskije prawa i swobodnyje wybory. Sbor dokładow,* Moskwa 2005

Garlicki L.: *Komentarz do artykułu 96 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999

Garlicki L.: *Komentarz do art. 97 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999

Garlicki L.: *Komentarz do art. 103 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,* red. L. Garlicki, Warszawa 2001

Garlicki L.: *Komentarz do art. 104,* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999

Garlicki L.: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004

Garlicki L.: *Prawo parlamentarne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, referat,* XLVIII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock, 1–3 czerwca 2006 r.

Garlicki L., Gołyński K.: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1996

Gdulewicz E.: *Partie polityczne i system wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Ustrój polityczny i gospodarczy współczesnej Polski*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996

Gebert S.: *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1981

Gebethner S.: *Aksjologiczne aspekty systemów wyborczych w ujęciu porównawczym*, [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów 3–4 kwietnia 2006 r., red. S. Grabowska i R. Grabowski, Rzeszów 2006, s. 84 i n.

Gebethner S.: *Niedoskonałe wolne wybory w Środkowej i Wschodniej Europie w latach 1989–1990*, [w:] *Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. J. Raciborski, Warszawa 1991

Gebethner S.: *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001

Gebethner S.: *Wybory do Sejmu i Senatu 1989 r. (wstępne refleksje)*, „Państwo i Prawo" 1989, z. 8

Gebethner S.: *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej*, [w:] *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, red. W. Skrzydło, Warszawa 1997

Gelman A., King G.: *Why Are American Presidential Election Campaign Polls So Variable When Votes Are So Predictable?*, „British Journal of Political Science" 1993, Vol. 23, No. 1

Głowacki A.: *System konstytucyjny Holandii*, Warszawa 2003

Golder M.: *Democratic Electoral Systems Around the World, 1946–2000*, „Electoral Studies" 2005, Vol. 24, No. 2

Goldstein K., Freedman P.: *Campaign Advertising and Voter Turnout: New Evidence for a Stimulation Effect*, „Journal of Politics" 2002, Vol. 64, No. 3

Goodin E.: *Representing Diversity*, „British Journal of Political Science" 2004, Vol. 34, No. 3

Goodwin–Gill G.S.: *Codes of Conduct for Elections*, Geneva 1998

Goodwin–Gill G.S.: *Free and Fair Elections*. New expanded edition, Inter–Parliamentary Union, Geneva 2006

Goodwin–Gill G.S., *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Geneva 1994

Górecki D.: *Ewolucja przepisów dotyczących trybu wyboru prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy" 1996, nr 2

Grace J., Fischer J.: *Enfranchising Conflict–Forced Migrants: Issues, Standards, and Best Practices*, International Organization for Migration, Discussion Paper No. 2, September 2003

Grajewska I.: *Komuna Paryska 1871 r. Problematyka władzy rewolucyjnej*, Warszawa 1976

Grajewska I.: *Komuna Paryska 1871 r. jako prototyp państwa socjalistycznego*, „Państwo i Prawo" 1971, z. 2

Grajewska I.: *Walka o demokratyzację przedstawicielstwa w zaraniu III Republiki Francuskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego" 1964, seria I, z. 35.

Grajewska I.: *Zagadnienie odpowiedzialności deputowanego wobec wyborców we Francji*, „Państwo i Prawo" 1956, z. 11

Grajewski K.: *Zagadnienia ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, „Przegląd Sejmowy" 2000, nr 1

Granat M.: *Od klasycznego przedstawicielstwa do demokracji konstytucyjnej (ewolucja prawa i doktryny we Francji)*, Lublin 1994

Granat M.: *Problem badania konstytucyjności partii politycznych w Europie Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, red. A. Domańska i K. Skotnicki, Łódź 2003

Granat M.: *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003

Granat M.: *Zakres kompetencji sądów konstytucyjnych państw Europy Środkowej i Wschodniej w „innych sprawach"*, „Przegląd Sejmowy" 2001, nr 4

Gratschew M., *Compulsory Voting*, [w:] *Voter Turnout Since 1945. A Global Report*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2002

Griffiths A.P, Wollheim R.: *How Can One Person Represent Another?*, „Aristotelian Society" 1960, Suppl. Vol. 34

Gronowska B., Jasudowicz T., Mik C.: *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1996

Grzybowski K.: *Teoria reprezentacji w Polsce epoki Odrodzenia,* Warszawa 1959

Grzybowski K.: *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948

Grzybowski M.: *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998

Grzybowski M.: *Systemy polityczne współczesnej Skandynawii*, Warszawa 1989

Gwiżdż A.: *O trybie odwołania deputowanych Rady Najwyższej ZSRR*, „Państwo i Prawo" 1960, z. 2

Von Hayek F.A: *Konstytucja wolności,* Warszawa 2006

Hadenius A.: *Democracy and Development*, Cambridge 1992

Hallett, Jr G.: *Proportional Representation with the Single Transferable Vote: A Basic Requirement for Legislative Elections*, [w:] *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, red. A. Lijphart i B. Grofman, New York–Westport–Connecticut–London 1984

Hallowell J.H.: *Moralne podstawy demokracji*, Warszawa 1993

Haman J.: *Demokracja. Decyzje. Wybory*, Warszawa 2003

Hardarson Ó.T.: *The Icelandic Electoral System 1844–1999,* [w:] *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*, red. B. Grofman i A. Lijphart, New York 2002

Harmel R.: *Environment and Party Decentralisation: A Cross–National Analysis*, „Comparative Political Studies" 1981, Vol. 14, No. 1

Harrop M., Miller W.L.: *Elections and Voters. A Comparative Introduction*, London 1987

Hazan R.Y.: *Candidate Selection*, [w:] *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, red. L.Le Duc, R.G. Niemi, P. Norris, London–Thousand Oaks – New Delhi 2002

Heidar K., Saglie J.: *Predestined Parties? Organizational Change in Norwegian Political Parties*, Paper presented to the workshop „The Causes and Consequences of Organizational Innovation in European Political Parties" at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Grenoble, 6–11 April 2001

Hermet G.: *Unfree Elections*, [w:] *International Encyclopedia of Elections*, red. R. Rose, Washington 2000

Hicks B.M.: *The Voters' Tax Credit*, „Policy Options Politiques" May–June 2002

Hill K.Q., Mladenka K.R: *Democratic Governance in American States and Cities*, Pacific Grove 1992

Hill L., *Compulsory Voting: Residual Problems and Potential Solutions*, „Australian Journal of Political Science" 2002, Vol. 37, No. 3

Hill L., *On the Reasonableness of Compelling Citizens to „Vote": The Australian Case*, „Political Studies" 2002, Vol. 50, No. 1

Hindess B.: *Filozofowie władzy. Od Hobbesa do Foucaulta*, Warszawa–Wrocław 1999

Holbrook T.M.: *Do Campaigns Matter?*, Thousand Oaks 1996

Horowitz D.: *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley 1985

Houser J.: Volebni soustava předmnichovské republiky, „Právnik" 1971, nr 10

Htun M.: *Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups*, „Perspectives on Politics" 2004, Vol. 2, No. 3

Huntington S. P.: *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995

Huntington S.P., Moore C.H.: *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One–Party Systems*, New York 1970

Iyengar S., Simon A.: *New Perspective and Evidence on Political Communication and Campaign Effects*, „Annual Review of Psychology" 2000, Vol. 51

Jabłoński A.W.: *Kultura polityczna i jej przemiany*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. II, red. A.W. Jabłoński i L. Sobkowiak, Wrocław 1998

Jackiewicz Z.: *O prawie wyborczym regulującym wybory do Sejmu RP I kadencji*, „Państwo i Prawo" 1993, z. 5

Jackman S.: *Non–Compulsory Voting in Australia?: What Surveys Can (and Can't) Tell Us*, „Electoral Studies" 1999, Vol. 18, No. 1

Jamróz A.: *Demokracja współczesna. Wprowadzenie*, Białystok 1993

Janicki L.: *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*, Poznań 1975

Janiszewski J.: *System wyborczy RFN*, Toruń 1982

Jankowski T.: *System polityczny Chorwacji*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół i M. Żmigrodzki, Lublin 2005

Jarosz Z.: *Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu RP*, „Państwo i Prawo" 1993, z. 7

Jarosz Z.: *System proporcjonalny czy większościowy? Uwagi prawno-porównawcze,* [w:] *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów 3–4 kwietnia 2006 r.*, red. S. Grabowska i R. Grabowski, Rzeszów 2006

Jarosz Z.: *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969

Jarosz Z., Zawadzki S.: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980

Jaskiernia J.: *Międzynarodowe obserwowanie wyborów jako czynnik demokratyzacji procesów wyborczych*, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Białystok 2006

Jaskiernia J.: *Zasada równości w prawie wyborczym USA*, Warszawa 1992

Jednaka W.: *Zachowania wyborcze* [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski i R. Herbut, Wrocław 1997.

Jelonek A.: *Kryzys konsocjonalnej demokracji. Studium przypadku*, „Studia Socjologiczne" 2005, nr 1

Johnston R.: *If It isn't Gerrymander, What is It?*, „Political Geography" 2002, Vol. 21, No. 1

Jones M.: *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame 1995

Joyner C.C.: *The United Nations and Democracy*, „Global Governance" 1999, Vol. 5, No. 3

Kalinina I.: *Prawo na swobodnyje wybory*, „Konstitucjonnoje Prawo: Wostocznoewropiejskoje Obozrenije" 2002, nr 1

Kampelman M.M.: *The Rule of Law and Free Elections*, „World Affairs" 1990, No. 1

Kanter R.M.: *Some Effects of Proportions on Group Life*, „American Journal of Sociology" 1977, Vol. 85, No. 5

Karatnycky A.: *Civic Power and Electoral Politics. A Report from Freedom House*, [w:] *Freedom in the World 2005: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, 2005

Karatnycky A.: *The 1998 Freedom House Survey: The Decline of Illiberal Democracy*, „Journal of Democracy" 1999, Vol. 10, No. 1

Karp J.: *Pozycja ustrojowa i funkcje parlamentu w Chorwacji*, [w:] *Parlamenty państw europejskich*, red. J. Czajowski i M. Grzybowski, Kraków 2005

Karp J.A., Banducci S.A.: *Going Postal: How All–Mail Elections Influence Turnout*, „Political Behavior" 2000, Vol. 22, No. 3

Katz R.S.: *Democracy and Elections*, New York–Oxford 1997

Katz R.S.: *Democratic Principles and Judging „Free and Fair"*, [w:] *Revisiting Free and Fair Elections*, An International Round Table on Election Standards organized by the Inter–Parliamentary Union, Geneva, November 2004, red. M.D. Boda, Geneva 2005

Keane J.; *Media a demokracja*, Londyn 1992

Kenski K.M.: *Political Talk and the Early Voter: An Analysis of the American Electorate in the Super Tuesday States During the 2000 Primary Season*, http://ball.tcnj.edu/pols291/readings/038008KenskiKate.pdf,

Kenworthy L., Malami M.: *Inequality in Political Representation: A Worldwide Comparative Analysis*, „Social Forces" 1999, Vol. 78, No. 1

Kędzia Z.: *Parlament socjalistyczny*, Warszawa 1975

Kiełmiński Z.: *Współczesny parlamentaryzm burżuazyjny*, Warszawa 1977

Kolczyński M.: *Marketing polityczny w kampaniach wyborczych*, [w:] *Marketing polityczny w poszukiwaniu strategii wyborczego sukcesu*, red. M. Jeziński, Toruń 2005

Komarnicki W.: *Ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1934 .

Konarski W.: *System konstytucyjny Irlandii*, Warszawa 2005

Korzeniowski K.: *Psychospołeczne uwarunkowania zachowań wyborczych*, [w:] *Psychologia polityczna*, red. K. Skarżyńska, Poznań 1999

Kreuzer M.: *Electoral Mechanisms and Electioneering Incentives: Vote–Getting Strategies of Japanese, French, British, German, and Austrian Conservatives*, „Party Politics" 2000, Vol. 6, No. 4

Kręcisz W.: *System wyborczy*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1997,

Kriele M.: *Mandatsverlust bei Parteiwechsel*, „Zeitschrift für Rechtspolitik" 1971, nr 5

Kristjánsson S.: *Electoral Politics and Governance: Transformation of The Party System in Iceland, 1970–1996*, [w:] *Comparing Party System Change*, red. P. Pennings i J.E. Lane, London 1998

Krouwel A.: *The Selection of Parliamentary Candidates in Western Europe. The Paradox of Democracy*, Paper for the ECPR workshop „The Consequences of Candidate Selection", ECPR Mannheim 1999

Kruk M.: *Koncepcja mandatu w konstytucyjnej doktrynie i praktyce*, „Przegląd Sejmowy" 1993, nr 4.

Kryszeń G.: Mandat przedstawiciela (Próba zdefiniowania), „Państwo i Prawo" 1998, z. 3

Kryszeń G.: *Geneza i ewolucja instytucji odwołalności reprezentantów przez wyborców*, [w:] *Wielokulturowość polskiego pogranicza. Ludzie – idee – prawo*, red. A. Lityński i P. Fiedorczyk, Białystok 2003

Kryszeń G.: *Konstytucja jako wyznacznik ustroju państwa*, [w:] *Wprowadzenie do nauk o państwie i prawie*, red. G. Kryszeń, Białystok 2004

Kulig A.: *Zasada wolnych wyborów*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999

Kwaśniewski K.: *Socjologia mniejszości a definicja mniejszości narodowej*, „Sprawy Narodowościowe" 1992, t. I, z. 1

Lagos E., Rudy T.D.: *The Third Summit of the Americas and the Thirty–First Session of the OAS General Assembly*, „American Journal of International Law" 2002, Vol. 96, No. 1

Laitin D., Posner D.: *The Implications of Constructivism for Constructing Ethnic Fractionalization Indices*, „APSA–CP: Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association" 2001, Vol. 12, Issue 1

Lakeman. E.: *How Democracies Vote. A Study of electoral Systems*, London 1974

Lange Y.: *Media and Elections. Handbook*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 1999

Langer T.: *Stany w USA. Instytucje – praktyka – doktryna*, Warszawa 1988

Lau R., Sigelman L., C. Heldman, P. Babbitt: *The Effects of Negative Political Advertisements: A Meta–Analytic Assessment*, „American Political Science Review" 1999, Vol. 93, No. 4

Lehoucq F.: *Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences*, „The Annual Review of Political Science" 2003, Vol. 6

Leibholz G.: *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1958

Leksykon politologii, red. A. Antoszewski i R. Herbut, Wrocław 2000

Leonard D., Mortimore R.: *Elections in Britain. A Voter's Guide*, London 2005

Lijphart A.: *Democracies*, New Haven 1984

Lijphart A.: *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty–Seven Democracies 1945–1990*, Oxford 1994

Lijphart A.: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty–Six Countries*, New Haven–London 1999

Lijphart A.: *The Problem of Low and Unequal Voter Turnout – and What We can Do About It*, „Reihe Politikwissenschaft" 1998, No. 54

Lijphart A.: *Self–Determination versus Pre–Determination of Ethnic Minorities in Power–Sharing Systems*, [w:] *The Rights of Minority Cultures*, red. W. Kymlicka, Oxford 1995

Lijphart A.: *Unequal Participation: Democracy's Unresovled Dilemma*, „American Political Science Review" 1997, Vol. 91, No. 1

Lipset S.M.: *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa 1995

Lis–Staranowicz D.: *Niepołączalność (incompatibilitas) mandatu parlamentarnego w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy" 2000, nr 1

López–Pintor R.: *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Bureau for Development Policy, United Nations Development Program, New York 2000

Lundell K.: *Determinants of Candidate Selection. The Degree of Centralization in Comparative Perspective*, „Party Politics" 2004, Vol. 10, No. 1

Łętowska E.: *Uwagi o prawie do wolnych wyborów jako prawie politycznym jednostki (Na tle sporu o zarząd komisaryczny w Warszawie – sprawa II SA 2115/00)*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka*, red. M. Kruk, J. Trzciński i J. Wawrzyniak, Warszawa 2002

Łomiński B, Zwierzchowski K.: *Stany Zjednoczone Ameryki*, [w:] *Partie i systemy partyjne państw wysoko rozwiniętych*, red. J. Iwanek, Katowice 1994

Mackenzie W.J.M.: *Free Elections. A Elementary Textbook*, London 1958

Mackerras M., McAllister I.: *Compulsory Voting, Party Stability and Electoral Advantage in Australia*, „Electoral Studies" 1999, Vol. 18, No. 2

Magleby D.B.: *Participation in Mail Ballot Elections*, „Western Political Quarterly" 1987, Vol. 40, No. 1

Mahler G.S.: *Kneset. Parlament w systemie politycznym Izraela*, Warszawa 1996

Mair P., van Biezen I.: *Party Membership in Twenty European Democracies, 1980–2000*, „Party Politics" 2001, Vol. 7, No. 1

Mały leksykon politologiczny, red. M. Chmaj i W. Sokół, Lublin 1996

Manin B.: *The Principles of Representative Government*, Cambridge 1997

Mansbridge J.: *Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Continget „Yes"*, „The Journal of Politics" 1999, Vol. 61, No. 3

Manza J., Uggen C.: *Punishment and Democracy: Disenfranchisement of Nonincarcerated Felons in the United States*, „Perspectives on Politics" 2004, Vol. 2, No. 3

Marczewska–Rytko M.: *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001

Martin P.S.: *Inside the Black Box of Negative Campaign Effects: Three Reasons Why Negative Campaigns Mobilize*, „Political Psychology" 2004, Vol. 25, No. 4

Massicotte L., Blais A., Yoshinaka A.: *Establishing the Rules of the Game. Election Laws in Democracies*, Toronto–Buffalo–London 2004

Matland R.E.: *Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems*, [w:] *Women in Parliaments: Beyond Numbers*, red. A. Karam, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 1998

Matland R.E., Studlar D.T.: *The Contagion of Women Candidates in Single Member and Multi–Member Districts*, „Journal of Politics" 1996, Vol. 58, No. 3

Matthews D.R.: *Legislative Recruitment and Legislative Careers*, [w:] *Handbook of Legislative Research*, red. G. Loewenberg, S.C. Patterson i M. Jewell, Cambridge 1985

Mauser G.A.: *Political Marketing. An Approach to Campaign Strategy*, New York 1983

Mayer W.G.: *In Defence of Negative Campaigning*, „Political Science Quarterly" 1996, Vol. 111, No. 3

Mayo H.B.: *An Introduction to Democratic Theory*, New York 1960

McAllister I., Studlar D.: *Electoral Systems and Women's Representation: A Long–Term Perspective*, „Representation" 2002, Vol. 39, No. 1

McLean I.: *Forms of Representation and Systems of Voting*, [w:] *Political Theory Today*, red. D. Held, Camridge 1991

Mendez F., Trechsel A.H.: *The Union and E–voting. Upgrading Euro–elections*, [w:] *The European Union and E–voting. Addressing the European Parliament's Internet Voting Challenge*, red. A.H. Trechsel, F. Mendez, London–New York 2005

Mercurio B., Williams G.: *Australian Electoral Law: „Free and Fair"?*, „Federal Law Review" 2004, No. 3

Meyer H.: *Prawo wyborcze*, [w:] *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, red. J. Isensee i P. Kirchhof, Warszawa 1995

Michalski B., Kononiuk T.: *Prawna regulacja zasad i form agitacji wyborczej prowadzonej w okresie kampanii wyborczej*, [w:] *Rola mediów w kampanii wyborczej w świetle ustawodawstwa polskiego*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Konferencje i Seminaria" 2001, nr 11.

Mikuli P.: *System konstytucyjny Słowenii*, Warszawa 2004

Mill J.S.: *O rządzie reprezentatywnym. Poddaństwo kobiet*, Kraków 1995

Milner H.:*Fixing Canada's Unfixed Election Dates. A Political Season to Reduce the Democratic Deficit*, „IRPP Policy Matters" 2005, Vol. 6, No. 6

Mondak J.J., Huckfeldt R.: *The Accessibility and Utility of Candidate Character in Electoral Decision Making*, „Electoral Studies" 2006, Vol. 25, No. 1

Montesquieu C.: *O duchu praw*, Warszawa 1957

Mordwiłko J.: *W sprawie ustanowienia w polskim prawie wyborczym instytucji pełnomocnika wyborcy oraz możliwości głosowania drogą pocztową (głosowania korespondencyjnego)*, „Przegląd Sejmowy" 2001, nr 1

Muszyński J.: *Leksykon marketingu wyborczego*, Wrocław 2001:

Naleziński B.: *Zagadnienie suwerenności i jej realizacji w Konstytucji*, [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005

Nohlen D.: *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004

Norris P.: *Campaign Communications*, [w:] *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, red. L. Le Duc, R.G. Niemi i P. Norris, London–Thousand Oaks–New Delhi 2002

Norris P.: *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge 2004

Norris P.: *The Twilight of Westminster? Electoral Reform and its Consequences*, „Political Studies" 2001, Vol. 49, No. 5

Norris P.: *Women's Representation and Electoral Systems*, [w:] *International Encyclopedia of Elections*, red. R. Rose, Washington 2001

Norris P.: *Will New Technology Boost Turnout? Experiments in e–Voting and All–Postal Voting in British Local Elections*, [w:] *Voter Turnout in Western Europe since 1945*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2004,

Norris P., Lovenduski J.: *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge 1995

Norris P., Sanders D.: *Message or Medium? Campaign Learning During the 2001 British General Election*, „Political Communication" 2003, Vol. 20, No. 3

Nowikowa S.S.: *Prawo otzywa dieputata w Sowietskom gosudarstwie (1917–1936 gg.)*, „Probliemy Gosudarstwa i Prawa na Sowriemiennom Etapie" 1970, t. I

O'Donnell G.A.: *Democracy, Law, and Comparative Politics*, „Studies in Comparative International Development" 2001, Vol. 36, No. 1

Olesiuk I.: *Rozpowszechnianie wypowiedzi politycznych w Internecie w okresie kampanii wyborczych (na tle rozwiązań instytucjonalno–prawnych w Stanach Zjednoczonych)*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Ekspertyza nr 240, sierpień 2001

Oliver J.E.: *The Effects of Eligibility Restrictions and Party Activity on Absentee Voting and Overall Turnout*, „American Journal of Political Science" 1995, Vol. 40, No. 2

Orzecznictwo strasburskie. Wolność pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się. Wolność związkowa. Prawa i systemy wyborcze, tłum. i opr. T. Jasudowicz, Toruń 2001

Ottolenghi E.: *Why Direct Election Failed in Israel*, [w:] *Electoral Systems and Democracy*, red. L. Diamond, M.F. Plattner, Baltimore 2006

Pacek A., Radcliff B.: *Turnout and the Vote for Left–of–Centre Parties: A Cross–National Analysis*, „British Journal Of Political Science" 1995, Vol. 25, No. 1

Packer J.: *The Origin and Nature of the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*, „Helsinki Monitor" 2000, Vol. 11, No. 4

Parlament Kanady, oprac. K. Complak, Warszawa 1999

Patrzałek A.: *Systemy weryfikacji wyborów parlamentarnych w Europie Zachodniej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1989, Prawo CLXIX

Paxton P.: *Women's Suffrage in the Measurement of Democracy: Problems of Operationalization*, „Studies in Comparative International Development" 2000, Vol. 35, No. 3

Penniman H.R.: *Campaign Styles and Methods*, [w:] *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, red. D. Butler. H.R. Penniman i A. Ranney, Washington–London 1981

Pennock J.R.: *Democratic Political Theory*, Princeton–New Jersey 1979

Pereira P.T., e Silva J.A.: *Freedom to Choose MPs: Electoral Systems, Proportionality and Ballot Structure*, Lisboa, November 2004, http://www.eeg.uminho.pt/uploads/ptrigopereira.pdf

Philips A.: *The Politics of Presence*, Oxford 1995

Pietrzak M.: *Demokracja reprezentacyjna i bezpośrednia w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Referendum konstytucyjne w Polsce*, red. M.T. Staszewski, Warszawa 1997

Pinto–Duschinsky M.: *The Conservative Campaign: New Techniques versus Old*, [w:] *Britain at the Polls: Parliamentary Elections of 1974*, red. H.R. Penniman, Washington 1975

Pinto–Duschinsky M.: *Rola pieniędzy politycznych*, [w:] *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, red. M. Walecki, Warszawa 2000

Piotrowski R.: *Polski ustrój państwowy*, Warszawa 2000

Pitkin H.F.: *The Concept Of Representation*, Berkeley 1967

Planinc Z.: *Should Imprisoned Criminals Have a Constitutional Right to Vote?*, „Canadian Journal of Law and Society" 1987, Vol. 2, No. 2

Polarczyk K.: *Parlament polski na tle parlamentów innych państw. Analiza statystyczna*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Raport nr 214, kwiecień 2003

Ponikowski B.: *Pojęcie reprezentacji jako kategorii teorii polityki*, [w:] *Studia z teorii polityki*, t. III, red. A. Czajowski i L. Sobkowiak, Wrocław 2000

Poppe E.: *Der sozialistische Abgeordnete und sein Arbeitsstil*, Berlin 1961

Powell, Jr. G.B., *Voting Tornout in Thirty Democracies: Partisan, Legal, and Socio– Economic Influences*, [w:] *Electoral Participation. A Comparative Analysis*, red. R. Rose, London 1980

Powell G.B: *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, Cambridge 1982

Powell G.B.: *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven–London 2000

Preisner A.: *e–Voting – przyszłość e–demokracji? (szkic kilku niełatwych kwestii)*, [w:] *Międzynarodowa Konferencja Naukowa nt.: Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich, Rzeszów 3–4 kwietnia 2006 roku*, red. S. Grabowska i R. Grabowski, Rzeszów 2006

Prodanović D.: *Imperativni i slobodni mandat članova predstavničkih tela*, Sarajewo 1979

Przeworski A.: *Democracy and the Market. Political Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York 1991

Qvortrup M.: *First past the Postman: Voting by Mail in Comparative Perspective*, „The Political Quarterly" 2005, Vol. 76, No. 3

Raciborski J.: *Społeczeństwo i wybory*, [w:] *Płeć. Wybory. Władza*, red. R. Siemieńska, Warszawa 2005

Rádi G.: *Media and Elections*, „Elections in Europe" 2004, No 4

Rae D.W.: *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven–London 1971

Ranney A.: *Candidate Selection*, [w:] *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*, red. D. Butler, H.R. Penniman, A. Ranney, Washington–London 1981

Ranney A., Kendall W: *Democracy and the American Party System*, New York 1956,

Reeve A., Ware A.: *Electoral Systems: A Comparative and Theoretical Introduction*, London–New York 1992

Reilly B.: *Dealing with Divided Societies*, [w:] *Electoral Systems and Democracy*, red. L. Diamond i M. F. Plattner, Baltimore 2006

Repel J.: *Uwaga do art. 102*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998

Repel J.: *Weryfikacja wyborów parlamentarnych w polskim prawie konstytucyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1995, Prawo CCXLVII

Reynolds A.: *Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling*, „World Politics" 1999, Vol. 51, No. 4

Reynolds A., Reilly B., Ellis A. et al.:*Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2005

Rich R.: *Bringing Democracy into International Law*, „Journal of Democracy" 2001, Vol. 12, No. 3.

Riker W.: *Liberalism Against Populism*, San Francisco 1982

Rogers E.: *Election Daze: Is „Early Voting" Coming to a State Near You?*, „Campaigns & Elections" 1994

Romanelli R.: *Electoral Systems and Social Structures. A Comparative Perspective*, [w:] *How Did They Become Voters? The History of Franchise in Modern European Representation*, red. R. Romanelli, The Hague–London–Boston 1998

Rosas A.: *Article 21*, [w:] *The Universal Declaration on Human Rights: A Commentary*, red. A. Eide, Oslo 1992

Rose R.: *Elections and Electoral Systems: Choices and Alternatives*, [w:] *Electoral Systems and Their Political Consequences*, red. V. Bogdanor i D. Butler, Cambridge 1983

Rosenblum N.L.: *„Partisan Faith"*, Paper for International Conference „Multiculturalism and the Antidiscrimination Principle", Tel Aviv, December 10–12, 2005

Rottinghaus B., Manatt C., Manatt K.: *Incarceration and Enfranchisement: International Practices, Impact and Recommendations for Reform*, Washington 2003

Rousseau J.J.: Umowa społeczna, Warszawa 1967

Rule W.: *Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunities for Election to Parliament in Twenty–Three Democracies*, „Western Political Quarterly", Vol. 40, No. 3

Russell M.: *Second Chambers Overseas*, „The Political Quarterly" 1999, vol. 70, No. 4

Rybczyńska J.: *Mniejszości narodowe i ochrona ich praw*, [w:] *Konstytucjonalizm we współczesnym świecie*, red. K. Motyka, Lublin 1998

Rydon J.: *Compulsory Voting and Compulsory Preferences*, [w:] *Corrupt Elections*, red. C.Copeman, A.McGrath, Kensington 1997

Rymarz F.: *Udział sędziów w organach wyborczych*, [w:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, red. F. Rymarz, Warszawa 2000

Säcker H.: *Mandatsverlust bei Fraktionswechsel?*, „Deutsches Verwaltungsblatt" 1970, nr 15

Salmond R.: *Proportional Representation and Female Parliamentarians. Examing Over–Time Changes Across the Developed World*, „Legislative Studies Quarterly" 2006, Vol. 31, No. 2

Samuels D., Snyder R.: *The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective*, „British Journal Of Political Science" 2001, Vol. 31, No. 4

Santa–Cruz A.: *International Election Monitoring, Sovereignity, and Western Hemisphere Idea: The Emergence of an International Norm*, New York 2005

Sapiro V.: *When are Interests Interesting?, The Problem of Political Representation of Women*, [w:] *Feminism and Politics*, red. A. Philips, Oxford 1998

Sarnecki P.: *Opinia w sprawie niepołączalności mandatu posła albo senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej*, „Przegląd Sejmowy" 1997, nr 6

Sartori G.: *Political Development and Political Engineering*, „Public Policy" 1968, Vol. 17

Sartori G.: *Teoria demokracji*, Warszawa 1994

Schmitt C.: *Teologia polityczna i inne pisma*, Kraków 2000

Schmitter C.P., Karl T.L.: *What Democracy Is... And Is Not*, „Journal of Democracy" 1991, Vol. 2, No. 3

Schneider W.: *Styles of Electoral Competition*, [w:] *Electoral Participation. A Comparative Analysis*, red. R. Rose, Beverly Hills–London 1980

Schofield N., Sened I.: *Multiparty Democracy. Elections and Legislative Politics*, Cambridge 2006

Schulz W.: *Komunikacja polityczna. Koncepcje teoretyczne i wyniki badań empirycznych na temat mediów masowych w polityce*, Kraków 2006

Schumpeter J.A.: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995

Sheehy P.: *A Duty Not To Vote*, „Ratio" 2002, Vol. 15

Shugart M.S.: *Electoral Reform in Systems of Proportional Representation*, „European Journal of Political Research" 1992, Vol. 21, No. 1

Shugart M.S., Wattenberg M.P.: *Conclusion: Are Mixed–Member Systems the Best of Both Worlds?*, [w:] *Mixed–Member Systems: The Best of the Both Worlds?*, red. M.S. Shugart i M.P. Wattenberg, Oxford 2003

Shugart M.S., Wattenberg M.P.: *Introduction: The Electoral Reform of the Twenty–First Century?*, [w:] *Mixed–Member Systems: The Best of the Both Worlds?*, red. M.S. Shugart i M.P. Wattenberg, Oxford 2003

Shugart M.S., Wattenberg M.P.: *Mixed–Member Electoral Systems: A Definition and Typology*, [w:] *Mixed–Member Systems: The Best of the Both Worlds?*, red. M.S. Shugart i M.P. Wattenberg, Oxford 2003

Siaroff A.: *Women's Representation in Legislatures and Cabinets in Industrial Democracies*, „International Political Science Review" 2000, Vol. 21, No. 2

Siaroff A., Merer J.W.A.: *Parliamentary Election Turnout in Europe since 1990*, „Political Studies" 2002, Vol. 50, No. 5

Silk P., Walters R.: *Jak działa parlament brytyjski*, Warszawa 1994

Skarżyńska K.: *Aktywność i bierność wyborcza*, [w:] *Psychologia społeczna*, red. K. Skarżyńska, Poznań 1999

Skotnicki K.: *Funkcje wyborów*, [w:] *Prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej i problemy akcesji Polski do Unii Europejskiej. XLIV Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Olsztyn 25–27 kwietnia 2002 r.*, red. A. Sylwestrzak i inni, Olsztyn 2003

Skotnicki K.: *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000

Skrzydło W.: *Leksykon wiedzy o państwie i konstytucji*, Warszawa 2000

Slaughter A.M.: *International Law in a World of Liberal States*, „European Journal of International Law" 1995, Vol. 6, No. 4

Smend R.: *Verfassung und Verfassungsrecht*, Munich 1968

Snyder R., Samuels D.: *Devaluing the Vote in Latin America*, [w:] *Electoral Systems and Democracy*, red. L. Diamond, M.F. Plattner, Baltimore 2006

Sobolewski M.: *O pojęciu suwerenności ludu* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971

Sobolewski M.: *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego, Warszawa 1977*

Sobolewski M.: *Pisma nieznane i rozproszone*, red. K. Chojnicka i M. Jaskólski, Kraków 2003

Sobolewski M.: *Reprezentacja w ustroju współczesnych demokracji burżuazyjnych*, Kraków 1962

Sobolewski M.: *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969

Sobolewski M.: *Zasady współczesnej demokracji burżuazyjnej*, Kraków 1983

Sokolewicz W.: *Rzeczpospolita Polska – demokratyczne państwo prawne*, „Państwo i Prawo" 1990, z. 4

Sokół W.: *Demokracja*, [w:] *Mały leksykon politologiczny*, red. M. Chmaj i W. Sokół, Lublin 1996

Sokół W.: *System wyborczy*, [w:] *Mały leksykon politologiczny*, red. M. Chmaj i W. Sokół, Lublin 1996

Sokół W.: *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej – próba bilansu*, [w:] *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, red. W. Sokół i M. Żmigrodzki, Lublin 2005

Soudriette R. W., Ellis A.: *A Global Snapshot*, [w:] *Electoral Systems and Democracy*, red. L. Diamond, M. F. Plattner, Baltimore 2006

Southwell P., Burchett J.: The Effect on All–Mail Elections on Voter Turnout, „American Politics Quarterly" 2000, Vol. 28, No. 1

Spyra J., *System konstytucyjny Brazylii*, Warszawa 2001

Squires J., Wickham–Jones M.: *Women in Parliament: A Comparative Analysis*, Equal Opportunities Commission, Manchester 2001

Staatsrecht der DDR, red. G. Egler, K.F. Gruel i in., Berlin 1978

Starzyński S.: *Prawo i obowiązki obywatelskie*, [w:] Z. Cybichowski: *Encyklopedia prawa publicznego*, Warszawa b.d.wyd

Stein E.: *International Integration and Democracy: No Love at First Sight*, „American Journal of International Law" 2001, Vol. 95, No. 3

Steiner H.: *Political Participation as a Human Right*, „Harvard Human Rights Yearbook" 1988

Steiner H.J., Alston P.: *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, Oxford 2000

Stembrowicz J.: *Konstytucja a ustrój państwowy i społeczny*, „Państwo i Prawo" 1971, nr 8–9

Stembrowicz J.: *Rządy Komuny Paryskiej z 1871 r. a państwo socjalistyczne*, „Studia Prawnicze" 1971, z. 31

Sternkopf W.: *Der Abgeordnete der örtlichen Volksvertretung*, Berlin 1974

Stevenson R.T., Vavreck L.: *Does Campaign Length Matter? Testing for Cross–National Effects*, „British Journal of Political Science" 2000, Vol. 30, No. 2

Stiefel M., Wolfe M.: *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development*, London 1994

Sundberg J.: *The Electoral System of Finland: Old, and Working Well*, [w:] *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*, red. B. Grofman i A. Lijphart, New York 2002

Svasand L.: *Change and Adoption in Norwegian Party Organizations*, [w:] *How Parties Organise: Change and Adoption in Party Organizations in Western Democracies*, red. R.S. Katz, P. Mair, London 1994

Symonides J.: *Ocena demokratyczności systemu politycznego państw w prawie międzynarodowym i praktyce międzynarodowej*, [w:] *Demokracja w stosunkach międzynarodowych*, red. E. Haliżak i D. Popławski, Warszawa 1997

Szmyt A.: *Partie polityczne a parlament*, [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, red. A. Gwiżdż, Warszawa 1997

Szymanek J.: *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005

Szwedowa N.: *Czto priepiatswujet izbraniju żenszczin w parłamient*, [w:] *Żenszczziny w parłamientie. Po tu storonu cifr*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2003

Śmigasiewicz M.: *System polityczny Księstwa Liechtenstein*, Warszawa 1999

Taagepera R.: *How Electoral Systems Matter the Democratization*, „Democratization" 1998, Vol. 5, No. 3

Taagepera R., Shugart M.S.: *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven 1989

Thomassen J.J.: *Democratie en Representatie,* [w:] *Hanboek Politicologie*, red. J.W. van Deth, Assen 1993

Thompson D.F.: *Just Elections: Creating a Fair Electoral Process in the United States*, Chicago–London 2002

Tichonowa E.A.: *Prawo otzywa dieputata*, Moskwa 1961

Tinder G.: *Myślenie polityczne. Odwieczne pytania*, Warszawa 1995

Tinker I.: *Quotas for Women in Elected Legislatures: Do They Really Empower Women?*, „Women's Studies International Forum" 2004, Vol. 27, No. 5–6

Toffler A.: *Trzecia fala*, Warszawa 1997

Tsebelis G.: *Elite Interaction and Constitution Building in Consociational Democracies*, „Journal of Theoretical Politics" 1990, Vol. 2, No. 1

Tura J.S., Pérez M.A.A.: *Kortezy Generalne w systemie konstytucyjnym Hiszpanii*, Warszawa 2003

Uitz R.: *Freedom of Speech before Elections: On the Wisdom of Campaign Silence and Other Restrictions*, Working paper to VII International Forum "Political Rights and Free Elections", Moscow, October 22–23, 2004

Vanhannen T.: *Prospects of Democracy: A Study of 172 Countries*, New York 1997

Varshney A.: *Ethnic Conflict and Civic Life; Hindus and Muslims in India*, New Haven–London 2002

Voegelin E.: *Nowa nauka polityki*, Warszawa 1992

Vu N.T.: *The Nondemocratic Benefits of Elections: the Case of Cambodia,* „Case Western Reserve Journal of International Law" 1996, Vol. 28, No. 2

Watt B.: *UK Election Law. A Critical Examination,* London–Sydney–Portland, Oregon 2006

Wattenberg M.P., Brians C.L.: *Negative Campaign Advertising: Demobilizer or Mobilizer?*, „American Political Science Review" 1999, Vol. 93, No. 4

Wauters J., De Meester B., C.Ryngaert: *Democracy and International Law,* Leuven Interdisciplinary Research Group on International Agreements and Development, „Working Paper" No. 5 – June 2004

Welch S., Studlar D.: *Multi–Member Districts and the Representation of Women: Evidence from Britain and the United States*, „Journal of Politics"1990, Vol. 52, No. 2

Wheatley S.: *Democracy in International Law: A European Perspective*, „International & Comparative Law Quarterly" 2002, Vol. 51, No. 1

Wheatley S.: *Deliberative Democracy and Minorities*, „European Journal of International Law" 2003, Vol. 14, No. 3

White I.:*Postal Voting and Electoral Fraud,* Parliament and Constitution Centre, http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc–03667.pdf

Wieruszewski R.: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w systemie międzynarodowych instrumentów ochrony prawnej*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000

Will R.: *Praktika konstitucjonnych sudow Giermanii po izbiratielnym diełam,* [w:] *Politiczeskije prawa i swobodnyje wybory. Sbornik dokładow,* Moskwa 2005

Winczorek P.: *Demokracja w świecie współczesnym*, [w:] W.T. Kulesza, P. Winczorek: *Demokracja u schyłku XX wieku*, Warszawa 1992

Winczorek P.: *Obowiązek głosowania a konstytucja*, „Rzeczpospolita" z 3 lutego 2003 r.

Wiszniowski R.: *Marketing wyborczy. Studium kampanii wyborczych w systemach prezydenckich i semiprezydenckich (Finlandia, Francja, Polska, Stany Zjednoczone),* Warszawa–Wrocław 2000

Wojnicki J.: *Kształtowanie systemów wielopartyjnych Europy Środkowowschodniej 1989–2004*, Pułtusk 2004

Wolf W.: *Der Wahlkampf. Theorie und Praxis*, Köln 1980

The World Factbook: 2005, Central Intelligence Agency, Washington 2005

Wright T.P.: *American Support of Free Elections Abroad*, Washington 1964

Wybory i narodziny demokracji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, red. J. Raciborski, Warszawa 1991

Young I.M.: *Justice and the Politics of Difference*, Princeton 1990

Zakrzewska J.: *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, Warszawa 1986

Zakrzewski W.: *W sprawie uściślenia prawno–politycznych konstrukcji mandatu przedstawicielskiego*, „Państwo i Prawo" 1968, z. 7

Zawadzka B.: *Model przedstawicielstwa socjalistycznego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980

Zawadzka B.: *Zmiany systemu politycznego w ustawodawstwie państw Europy Środkowej i Wschodniej 1989–1991,* Warszawa 1992

Zwierzchowski E.: *Prawnoustrojowa ewolucja składów drugich izb w państwach europejskich (próba syntezy)*, [w:] *Izby drugie parlamentu*, red. E. Zwierzchowski, Białystok 1996

Zwierzchowski E.: *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992

Zwierzchowski K.: *Instytucja odwołania (recall) w stanach USA,* [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych,* red. A. Jamróz i S. Bożyk, Białystok 2006

Żukowski A.: *Formuła wolnych wyborów a ordynacje wyborcze do polskiego parlamentu w latach 1989–2001*, [w:] *Transformacja systemowa w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej 1989–2002. Wybrane problemy*, red. T. Godlewski, A. Koseski i K.A. Wojtaszczyk, Bydgoszcz–Pułtusk 2003

Żukowski A.: *System wyborczy do Sejmu i Senatu RP*, Warszawa 2004

Żukowski A.: *Systemy wyborcze*, Olsztyn 1999

DOKUMENTY ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH

Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów (Konferencja Państw i Rządów Organizacji Jedności Afrykańskiej, Nairobi, 26 czerwca 1981 r.)

Amerykańska Deklaracja Praw i Obowiązków Człowieka (Bogota, 1948 r.)

Amerykańska Karta Demokratyczna (Zgromadzenie Ogólne Organizacji Państw Amerykańskich, Lima, 11 września 2001 r.)

Amerykańska Konwencja Praw Człowieka (Organizacja Państw Amerykańskich, San José, 22 listopada 1969 r.)

Code of Conduct. Ethical and Professional Administration of Elections, International IDEA – Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 1997

Code of Conduct. Political Parties Contesting Democratic Elections, International IDEA – Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 1999.

Deklaracja Końcowa Światowej Konferencji Przeciwko Rasizmowi, Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Pokrewnym Formom Nietolerancji (Durban, 31 sierpień – 8 wrzesień 2001 r.)

Deklaracja o Prawach Człowieka (Luksemburg, 29 czerwca 1991 r.)

Deklaracja o Prawach Osób Należących do Mniejszości Narodowych lub Etnicznych, Religijnych i Językowych (Nowy Jork, 10 grudnia 1992 r.)

Deklaracja Pekińska i Platforma Działania, Czwarta Światowa Konferencja w sprawie Kobiet, Pekin, 4–15 września 1995 r.

Deklaracja Podstawowych Praw i Wolności (Parlament Europejski, Strasbourg, 12 kwietnia 1989 r.)

Deklaracja w sprawie kryteriów wolnych i uczciwych wyborów (Rada Międzyparlamentarna Unii Międzyparlamentarnej, Paryż, 26 marca 1994 r.)

Deklaracja Warszawska (Konferencja Ministrów Spraw Zagranicznych, Warszawa, 25–27 czerwca 2000 r.)

Deklaracja Wiedeńska i Program Działania (Światowa Konferencja Praw Człowieka, Wiedeń, 1993 r.)

Deklaracja z Durbanu (Zgromadzenie Głów Państw i Szefów Rządów Unii Afrykańskiej, Durban, 10 lipca 2002 r.)

Dokument Kopenhaski (KBWE, Kopenhaga, 29 czerwca 1990 r.)

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Strasburg, 15 października 1985 r.).

Karta Narodów Zjednoczonych (San Francisco, 26 czerwca 1945 r.)

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Nicea, 7 grudnia 2000 r)

Kodeks dobrej praktyki wyborczej (Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo, tzw. Komisja Wenecka, 51 i 52 sesja, 5–6 lipca i 18–19 października 2002 r.)

Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka z 1996 r. do art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych

Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych (Salzburg, 1 lutego 1995 r.)

Konwencja o standardach wyborów demokratycznych, wyborczych praw i wolności w państwach–uczestnikach Wspólnoty Niepodległych Państw (Zgromadzenie Międzyparlamentarne Wspólnoty Niepodległych Państw, Moskwa, 9 grudnia 2002 r.)

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Komitet Rady Europy, Rzym, 4 listopada 1950 r.)

Lund Recommendations on Effective Participation of National Minorities in Public Life, OSCE, Lund, czerwiec 1999 r.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Zgromadzenie Ogólne ONZ, Nowy Jork, 16 grudnia 1966 r.)

Normy i standardy wyborów w regionie SADC (Forum Parlamentarne Południowoafrykańskiej Wspólnoty Rozwoju – SADC, 25 marca 2001 r.)

Paryska Karta Nowej Europy (szczyt KBWE, Paryż, 21 listopada 1990 r.)

Program Działania (Światowa Konferencja Przeciwko Rasizmowi, Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Pokrewnym Formom Nietolerancji, Durban, 31 sierpień – 8 wrzesień 2001 r.)

Powszechna Deklaracja Demokracji (Rada Unii Międzyparlamentarnej, Kair, 17 września 1997 r.)

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (Zgromadzenie Ogólne ONZ, Paryż, 10 grudnia 1948 r.)

Projekt konwencji o standardach wyborów, praw i wolności wyborczych, (konferencja Stowarzyszenia Funkcjonariuszy Wyborczych Centralnej i Wschodniej Europy (ACEEEO), Moskwa, 26–28 września 2002 r.)

Protokół Pierwszy do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Paryż, 20 marca 1952 r.)

Rekomendacja 1315 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 1997 r – *On the Minimum Age for Voting*

Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (99) 15 – *on measures concerning media coverage of election campaigns*; *Explanatory Memorandum to the Recommendation on measures concerning media coverage of election campaigns*

Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady z 30 września 2004 r. nr Rec(2004)11 – *to member states on legal, operational and technical standards for e–voting*

Rezolucja 1999/57 Komisji Praw Człowieka ONZ z 1999 r. – „Promowanie prawa do demokracji"

Rezolucja 2000/47 Komisji Praw Człowieka ONZ 2000 r. – „Promowanie i umacnianie demokracji"

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 43/157 z 8 grudnia 1988 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 44/146 z 15 grudnia 1989 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 45/150 z 18 grudnia 1990 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 46/137 z 17 grudnia 1991 r

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 54/173 z 15 lutego 2000 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 55/96 z 28 lutego 2001 r

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 56/159 z 20 lutego 2002 r.

Rezolucja 1154 (1998) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy – *Democratic Functioning of National Parliaments*

Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1264 (2001 r.)

Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1320 (2003 r.)

Traktat Konstytucyjny (Rzym, 29 października 2004 r.)

Traktat o Unii Europejskiej (Maastricht, 7 lutego 1992 r.); po zmianach dokonanych na szczytach w Amsterdamie (1997 r.) i Nicei (2000 r.)

Zalecenia dla międzynarodowych obserwatorów wyborów Wspólnoty Niepodległych Państw (Zgromadzenie Międzyparlamentarne Wspólnoty Niepodległych Państw, 5 grudnia 2002 r.)

Zalecenie nr 1595 (2003 r.) Zgromadzenia Międzyparlamentarnego Rady Europy

RAPORTY I INNE OPRACOWANIA ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH

An Agenda for Democratization, raport Sekretarza Generalnego ONZ przedłożony Zgromadzeniu Ogólnemu 20 grudnia 1996 r.

Breuer F., Trechsel H.: *Report for the Council of Europe. E–Voting in the 2005 Local Elections in Estonia*, Florence, March 6 2006

Comparative Study of Laws and Regulations Restricting the Publication of Electoral Opinion Polls, Article XIX, London, January 2003

Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, October 2003

The Freedom to Publish Opinion Poll Results. Report on a Worldwide Update, The Foundation for Information, ESOMAR/WAPOR 2003.

Good Commonwealth Electoral Practice. A Working Document. June 1997, Commonwealth Secretariat, London 1997

Grabenwarter C.: *Comments on the Draft Convention on Election Standards, Electoral Rights and Freedoms*, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion no. 253/2003

Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies, Article XIX, August 1994

Guidelines for International Election Observing, prepared by L. Garber for the International Human Rights Law Group, Washington 1984

Guidelines for Reviewing the Legal Framework for Elections, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw 2001

Guidelines On Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures, Adopted by the Venice Commission at its 41st plenary session (Venice, 10–11 December, 1999

Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process, OSCE, Office for Democratic Institution and Human Rights, Warsaw, January 2001

International Electoral Standards. Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm 2002

International Standards and Commitments on the Right to Democratic Elections: A Practical Guide to Democratic Elections Best Practice, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw 2002

National Provisions Concerning Ineligibility and Incompatibility with Regard to the European Parliament, Working Document, European Parliament, Directorate General for Research, ECPRD Secretariat, Luxembourg 1997

Principles for Election Management, Monitoring and Observation in the SADC Region – as Adopted on 6 November 2003 at the Kopanong Hotel and Conference Centre, Benoni, Johannesburg, Electoral Institute of Southern Africa, Johannesburg 2004

Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision–Making Process in European Countries, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 12th meeting (Venice, 10 March 2005) and the Venice Commission at its 62th Plenary Session (Venice, 11–12 March 2005)

Report on Media Monitoring During Election Observation Missions, Adopted by the Council for Democratic Elections at its 10th meeting (Venice, 9 October 2004) and the Venice Commission at its 61st plenary session (Venice, 3–4 December 2004) on the basis of comments by Mr Owen Masters (Expert, United Kingdom) and Ms Herdís Thorgeirsdóttir (Substitute Member, Iceland), Study No 285/2004, CDL–AD(2004)047

Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe, Adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session (Venice, 12–13 March 2004) on the basis of a contribution by Mr Christoph Grabenwater (substitute mamber, Austria)

Rukowodstwo dla wnutriennych nabliudatieliej za wyborami, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warszawa 2004

Trechsel A.H., Kies R., Mendez F., Schmitter P.C.: *Evaluation of the Use New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe*, Report for the European Parliament Scientific and Technological Options Assessment Series (STOA Report), 2004

Towards Effective Participation of Minorities, Proposals of an Expert Seminar Organized by the European Centre for Minority Issues, Flensburg, Germany, 30 April to 2 May 1999

Towards the Enlarged Union: Strategy Paper and Report of the European Comission on the Progress Towards Accesion by Each of the Candidate Countries, Brussels 2002

The UN System and the Promotion of Democracy: Achievements and Challenges, Paper Prepared by the United Nations Department of Political Affairs, Seminar on the Interdependence Between Democracy and Human Rights, Geneva, 25–26 November 2002

Women in Politics:1945–2005, Inter–Parliamentary Union 2005

INNE OPRACOWANIA i DOKUMENTY

Code of Conduct for Elections, opracowany w 2004 r. przez działające w Sri Lance organizacje PAFFREL (People's Action for Free and Fair Elections) i MFFE (Movement for Free and Fair Elections)

Compulsory voting, „Electoral Backgrounder" 2000, No. 8, Australian Election Commission, www.aec.gov.au/_content/How/backgrounders/08/index.htm

Democrats Hold Enthusiasm, Engagement Adventage. November Turnout May Be High, A Survey Conducted in Association with The Associated Press, The Pew Research Center For The People & The Press, October 11, 2006, http://people-press.org/reports/pdf/291.pdf

Election in the 21st Century: From Paper Ballot to E–voting. Report of the Independent Commission on Alternative Voting Methods, Electoral Reform Society, London 2002

Election Reform. What's Changed, What Hasn't and Why. 2000–2006, electionline.org., Washinghton 2006, www.electionline.org

The Implementation of Electronic Voting in the UK, L. Pratchett on behalf E–Voting Researched Team: S. Birch, S. Candy, B. Fairweather, S. Rogerson, V. Stone, B. Watt, M. Wingfield, London 2002

Komisja Konstytucyjna. Biuletyn XXIV. Kancelaria Sejmu, Warszawa 1991

Model Code of Conduct for the Guidance of Political Parties and Candidates z 2003 r. (Indie)

Podsumowanie sprawozdania Komitetu Spraw Politycznych Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 15 października 2001 r. dotyczącego kodeksu dobrej praktyki wyborczej (doc. 9267)

Projekty konstytucji 1993–1997, cz. I, red. R. Chruściak, Warszawa 1997

ORZECZNICTWO

EUROPEJSKA KOMISJA PRAW CZŁOWIEKA

Fournier v. France, 10 May 1988, No. Application 11406/85

Patrick Holland v. Ireland, 14 April 1998, No. Application 24827/94

Téte v. France, 9 December 1987, No. Application 11123/84

Timke v. Germany, 11 September 1995, No. Application 27311/95

X v. Austria, 22 April 1966, No. Application 1718/62

X v. Austria, 22 March 1972, No. Application 4982/71

X v. Austria, 12 July, No. Application 7008/75

W, X, Y and Z v. Belgium, 30 May 1975, No. Application 6745/74 i 6746/74

X, Y and Z v. Federal Republic of Germany, 18 May 1976, No. Application 6850/74

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

Ahmed and Others v. The United Kingdom, 2 September 1998, No. Application 22954/93

Baskauskaite v. Lithuania, 21 October 1998, No. Application 41090/98

Bowman v. The United Kingdom, 19 February 1998, No. Application 24839/94

Cherepkov v. Russia, 25 January 2000, No. Application 51501/99

Federacion Nacionalista Canaria v. Spain, 7 June 2001, No. Application 56618/00

Gitonas and Others v. Greece, 1 July 1997, No. Applications 18747/91, 19376/92 19379/92, 28208/95, 27755/95

Guliyev v. Azerbaijan, 27 May 2004, No. Application 35584/02

Handyside v.The United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72

Hirst v. the Uniited Kingdom, 30 March 2004, No. Application 74025/01

Labita v. Italy, 6 April 2000, No. Application 26772/95

Lingens v. Austria, 8 July 1986, No. Application 9815/82

Mathieu–Mohin and Clerfayt v. Belgium, 2 March 1987, No. Application 9267/81.

Matthews v. The United Kingdom, 18 February 1999, No. Application 24833/94

Melnychenko v. Ukraine, 19 October 2004, No. Application 17707/02

Oberschlick v. Austria (No. 1), 23 May 1991, No. Application 11662/85

Oberschlick v. Austria (No. 2), 1 July 1997, No. Application 20834/92

Podkolzina v. Latvia, 9 April 2002, No. Application 46726/99

Rekvenyi v. Hungary, 20 May 1999, Application No. 25390/94

Sukhovetskyy v. Ukraine, 28 March 2006, No. Application 13716/02

Sunday Times v. United Kingdom, 26 April 1976, Application No. 6538/74

Sunday Times v. United Kingdom, 27 March 1996, Application No. 17488/90

Xuareb v. Malta, 15 June 2000, No. Application 52492/99

Yumak and Sadak v. Turkey, 30 January 2007, No Application 10226/03

Żdanok v. Latvia, 16 March 2006, No. Application 58278/00

ZWIĄZKOWY TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY RFN

BverfGE 47, 253 (283).

BverfGE 41, 339 (417).

BverfGE 47, 253 (283).

ORZECZNICTWO – USA

Sąd Najwyższy USA: *McIntyre v. Ohio Elections Commission*, 514 U.S. 334 (1995)

Sąd Najwyższy USA: *Reno, Attorney General of the United States, et. al. v. American Civil Liberties Union et. al,* 521 U.S. 844 (1997)

Sąd Najwyższy stanu Alaska: *Dansereau, et al. V. Ulmer*, 903 P 2d 555

Sąd Najwyższego stanu Mississippi: *Naron. v Prestage*, 469 So. 2d 83, 86 (Miss. 1985)

ORZECZNICTWO – KANADA

Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General), [1998] 1 S.C.R. 877

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY – RZECZPOSPOLITA POLSKA

Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 1995 r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 42 ust. 1, art. 68 ust. 1 w związku z art. 44 oraz art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 398)

Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 1996 r., sygn. akt W.11/95. OTK ZU 1996, nr 1, poz. 5, s. 63

300258

UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU BIBLIOTEKA UNIWERSYTECKA