

WSTĘP

We wszystkich krajach mieniących się mianem demokratycznego państwa prawa fundamentalną instytucją ustrojową są wybory. One to bowiem są instrumentem stwarzającym obywatelom możliwość realnego i aktywnego uczestniczenia w życiu publicznym i jako takie w większości państw demokratycznych uważane są za podstawową formę uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy, także lokalnej. I dlatego też wybory, jako instytucje organizujące życie społeczno-polityczne oraz kreujące system władz publicznych i legitymizujące realizowane przezeń procesy decyzyjne w sferze publicznej, powszechnie zaliczane są do kluczowych zagadnień ustrojowych w każdym państwie. Natomiast ich praktyczna realizacja jest powszechnie uznawana za najłatwiej dostrzegalny, a zarazem najbardziej obiektywny miernik stopnia demokratyzacji ustroju politycznego. W konsekwencji tak jak system wyborczy został zaakceptowany jako jeden z najważniejszych elementów składowych systemu politycznego, tak arena wyborcza (dyskursu wyborczego) uznana została za jedną z podstawowych płaszczyzn funkcjonowania życia politycznego¹.

Niestety, nawet najprostsza, zdawałoby się, sformułowana przez Demokryta definicja demokracji, wyrażająca się w haśle: „władza ludu, dla ludu i przez lud sprawowana”, okazała się w rzeczywistości niełatwa do zrealizowania. Zwłaszcza od momentu, gdy normatywna płaszczyzna dyskursu nad demokracją związała poszczególne elementy składowe tej definicji z kategoriami decydującymi o upodmiotowieniu obywateli, a mianowicie z wolnością, równością i sprawiedliwością. Szczególnie w kontekście techniki realizacji w praktyce postulatu „władzy ludu

¹ W. Sokół, *Polityka reform wyborczych w Polsce na tle porównawczym*, [w:] M. Stec i K. Małyśa-Sulińska (red.), *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, Warszawa 2010, s. 11.

przez lud”². W związku z przyjmowanymi rozmaitymi rozwiązaniami oraz zróżnicowanymi szczegółowymi propozycjami poprawy sytuacji w tym zakresie można uogólnić, iż dyskurs ten najczęściej sprowadzany jest do kwestii tego, kto i jak ma wybierać. Rozstrzygnięcie tego dylematu postrzegane jest z reguły jako remedium na wszelkie niedoskonałości wyborów i słabości wynikające z samej istoty demokracji. Niestety, wydaje się, że zapomina się przy tym o sensie procesów wyborczych, że obok niewątpliwie ważnej kwestii, kto i jak wybiera, równie istotną, a może nawet ważniejszą sprawą jest to, kogo, dlaczego (z jakich powodów), a nade wszystko po co (w jakim celu) się wybiera.

Zjawisko to skutkuje tym, iż w rozważaniach nad wyborami powszechnymi w kontekście idei sprawiedliwości i równości skupiamy się w praktyce głównie nad problemem frekwencji wyborczej, i to w sposób taki, który w związku z racjonalnością wyborów można by podać w wątpliwość. Mianowicie, wychodząc ze słusznego skądinąd założenia, że im więcej osób uczestniczy w procesie wybierania (im większa frekwencja wyborcza), tym wybór lepszy, gdyż prowadzi on do wyłonienia takiej elity, której legitymacja polityczna jest silniejsza (powszechniejsza). Rodzi się przy tym jednakże wątpliwość, czy ocena racjonalności wyborów powinna być sprowadzana w kontekście politycznym jedynie do kryteriów ilościowych, abstrahując od kategorii jakościowych³. I bynajmniej nie chodzi tutaj jedynie o problemy podnoszone niekiedy, w sposób bardziej lub mniej demagogiczny, przez kontestatorów równego i powszechnego prawa wyborczego, czy i dlaczego głos idioty ma być równy głosowi noblisty albo czy głos majątnego i wpływowego ma być równy głosowi niewiele znaczącego nędzarza. Charakterystyczne zresztą jest to, iż ta pierwsza kwestia, ze względu na powszechne epatowanie hasłami o niedyskryminacji, podnoszona jest rzadziej i jakby ukradkiem, natomiast ta druga, przez wzgląd na uwarunkowania ekonomiczne, pojawia się jako problem w dyskusji nieco częściej, choć z oczywistych względów w sposób zawołowany i stawiany raczej nie wprost, a bardziej w związku z techniką przeprowadzania wyborów. W istocie chodzi tutaj o problem znacznie poważniejszy, odnoszący się wprost do istoty wyborów i ich jądra. Mianowicie chodzi tutaj o wyraźne podkreślenie, że dla oceny racjonalności idei wyborów powszechnych i jej praktycznej realizacji równie ważne – jeśli nawet nie najważniejsze – jest to, kogo możemy wybierać, a więc czy wybieramy spośród kandydatów nadających się czy też nienadających się do pełnienia funkcji publicznych, czy wybieramy spośród osób utalentowanych i zdolnych, czy też spośród miernot i osób społecznie nieprzydatnych. Można by pomyśleć, że „mądrość ludu” tych ostatnich wykluczy. Czy jednak na pewno i zawsze? A co będzie, jeśli konstrukcja ordynacji dopuści do tego, że będziemy mogli

² W. Bokajło i K. Dziubka (red.), *Spółczesność obywatelska*, Wrocław 2001, s. 9.

³ Por. R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995 passim.

wybierać jedynie spośród miernot lub osób publicznie nieprzydatnych, albo wręcz etycznie upośledzonych?

Jak więc widać, efektywność wyboru zależy nie tylko od tego, jak wybieramy, lecz także kogo wybieramy. Dobry wybór to nie taki – albo nie tylko taki – który większość akceptuje, ale przede wszystkim taki, który dla większości będzie korzystny i zapewni zarazem skuteczne rządzenie, bo to przecież jest (winno być) misją programową każdej władzy publicznej. I z tego właśnie powodu grupa naukowców i praktyków wywodzących się z różnych ośrodków akademickich i działających w ramach Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Pochodzeniem Prawa „Fontes” podjęła się próby przeprowadzenia analizy źródeł, pochodzenia oraz wykładni przepisów prawa oraz efektów ich stosowania w praktyce realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce, na kanwie ustawy Kodeks wyborczy z 5 stycznia 2011 r.⁴ To niewątpliwie ważkie społecznie i politycznie zagadnienie, w odróżnieniu od spraw związanych z czynnym prawem wyborczym, nie było dotąd bowiem w Polsce przedmiotem szerszego, a zwłaszcza odrębnego zainteresowania⁵. Co więcej, wobec dynamicznie rozwijającej się sytuacji oraz badań nad demokracją i prawem wyborczym w Europie i na świecie⁶ wydaje się, że potrzeba przeprowadzenia pogłębionej analizy nad biernym prawem wyborczym w Polsce stała się wręcz koniecznością. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zarówno uregulowania prawne w tym zakresie, jak i praktyka ich wykorzystania przekładają się wprost na ocenę racjonalności i efektywności wyborów, a tym samym całego systemu politycznego i ustrojowego w państwie. Dlatego też jednym z istotnych celów naukowych dociekań i poszukiwań stało się wskazanie i określenie uwarunkowań korzystania z biernego prawa wyborczego. Wszystkie te okoliczności razem wzięte stały się bodźcem do przeprowadzenia stosownych badań i analiz przez osoby, dla których rzeczywista demokracja jest ważna i które zainteresowane były praktycznym wykorzystaniem dorobku oraz weryfikacją teoretycznych koncepcji rozwijanych w literaturze, a jednocześnie ciekawe były rzeczywistego przebiegu procesów w tej części mechanizmu wyborczego. Zaowocowało to zarazem przekonaniem o potrzebie połączenia dyskursu naukowego z praktyką oraz analizą o charakterze interdyscy-

⁴ Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 ze zm.

⁵ Zob. m.in.: B. Michalak, A. Sokala, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013; B. Banaszak, *Prawo wyborcze obywateli*, Warszawa 1996; M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011; F. Rymarz (red.), *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005.

⁶ Por. M. Gallagher, P. Mitchell (red.), *The Politics of Electoral Systems*, New York 2005; A. Lijphart, *Electoral systems and party systems and votem alignments. A study of twenty-seven democracies*, Oxford 1994; G. Bingham Powell, *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006.

scyplinarnym, a więc o potrzebie połączenia tradycyjnej teorii prawniczej (*legal theory*), opartej na dogmatycznej analizie obowiązującego prawa (a tym samym na wykładni dogmatycznej i językowej), z analizami empirycznymi wywiedzionymi z – bądź odwołującymi się do – filozofii prawa, ekonomicznej analizy prawa, a nawet polityki prawa, zaś wszystko to na tle i w odwołaniu się do teorii demokracji. Wyniki tak prowadzonych dociekań prezentowane były częściowo na seminariach naukowych organizowanych przez stowarzyszenie Fontes oraz podczas dorocznych zjazdów tego stowarzyszenia w latach 2013 i 2014, a także w ramach specjalnie uruchomionej zakładki na stronie internetowej⁷.

Głównym celem niniejszego opracowania jest ustalenie powodów, dla których ustawodawca w taki, a nie inny sposób zbudował instytucję prawną (formalnie określony schemat realizacji celu działania człowieka), dedykowaną wyłącznie do określenia relacji pomiędzy wybieranym a obywatelem, wybierającym i legitymizującym działania reprezentacji ukształtowanej w procesie wyborczym. A w szczególności wskazanie powodów, które przesądzają o tym, że istniejące dotychczas instytucje formalne, określające przebieg interakcji pomiędzy wybieranym a wybierającym, okazują się w świetle praktyki ich funkcjonowania nie w pełni satysfakcjonujące, zarówno dla obywateli, jak i w ujęciu systemowym. Niniejsza książka jest więc podsumowaniem całego projektu. Zachowuje ona jego logikę i odzwierciedla podstawowe rezultaty badań. Składa się z trzech części, które wszystkie odnoszą się do instytucji biernego prawa wyborczego, ale każda z nich z innej perspektywy. W analizie tych samych problemów z różnych perspektyw autorzy poszczególnych rozdziałów częstokroć zajmują odmienne stanowiska, podobnie jak odmienne kreują oceny obowiązujących regulacji, co jest nieuniknione w pracy naukowej, a zarazem szczególnie cenne przy badaniu tak złożonych fenomenów społecznych jak wybory w demokratycznym państwie prawa. Wszystkie razem odnoszą się jednak do swoistej uniwersalnej triady, jaka została sformułowana na użytek projektów badawczych realizowanych w ramach Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „Fontes”. Traktują i analizują omawiane zjawisko z perspektywy genezy, pochodzenia i źródeł prawa (w tym wypadku wyborczego), następnie z perspektywy jego praktycznego stosowania, a na końcu podejmują próbę dokonania oceny rzeczywistych skutków i efektów jego stosowania. Tym samym książka w sposób całościowy podejmuje próbę wskazania faktycznych dysponentów, użytkowników i beneficjentów obowiązującej regulacji wraz z krytyczną analizą interakcji zachodzących pomiędzy nimi. To, czy udało się zachować równowagę pomiędzy poszczególnymi elementami składowymi projektu i niniejszej książki, jako opracowania będącego jego podsumowaniem, ocenią czytelnicy.

⁷ <http://fontes.wsiz.pl/>

Książkę kierujemy do środowiska akademickiego oraz praktyków zajmujących się prawem wyborczym bądź korzystających z niego, jak też polityków zajmujących się procesami planowania i realizacją strategii wyborczych. W szczególności chcielibyśmy zadedykować ją wszystkim tym osobom, które chciałyby bliżej poznać swoje prawa wyborcze i mechanizmy je kształtujące, z perspektywy nieograniczającej się jedynie do aktu głosowania.

Marek Mączyński