

**ZASADA RÓWNOŚCI
WYBORÓW
PARLAMENTARNYCH
W PAŃSTWACH EUROPEJSKICH
I POŁUDNIOWOAMERYKAŃSKICH**

Piotr Uziębło

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

ZASADA RÓWNOŚCI WYBORÓW PARLAMENTARNYCH W PAŃSTWACH EUROPEJSKICH I POŁUDNIOWOAMERYKAŃSKICH

Piotr Uziębło

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2013

Stan prawny na 1 października 2012 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki

Wydawca

Magdalena Przek-Ślesicka

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Bąk

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

Układ typograficzny

Marta Baranowska

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2013

ISBN 978-83-264-4035-9

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska SA

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 7

Wstęp / 9

Rozdział I

Zagadnienia wprowadzające / 17

1. Równość wyborów w poglądach doktryny konstytucyjnej / 17
2. Znaczenie pojęcia równości wyborów w aktach normatywnych i dokumentach międzynarodowych / 37

Rozdział II

Równość wyborów w sensie formalnym / 59

1. Historyczne i współczesne elementy prawa wyborczego wpływające na formalną równość wyborów / 59
2. Gwarancje formalnej równości wyborów / 77

Rozdział III

Równość wyborów w sensie materialnym / 95

1. Okręgi wyborcze a równość materialna wyborów / 96
2. System wyborczy a równość materialna wyborów / 145
3. Wpływ progów wyborczych na równość materialną wyborów / 196

Rozdział IV

Realizacja zasady równości w kontekście wyborczego *fair play* / 218

1. Równość szans wyborczych a zgłaszanie kandydatów / 219
2. Kampania wyborcza a zasada równości szans wyborczych / 241

3. Równość szans wyborczych
a finansowanie kampanii wyborczej i podmiotów w niej
uczestniczących / **282**

Rozdział V

Dyskryminacja wyrównawcza w prawie wyborczym na tle zasady równości wyborów / 328

1. Równość wyborów a prawa mniejszości narodowych
i etnicznych / **330**
2. Równość wyborów a przywileje wyborców za granicą / **345**
3. Problem parytetów i kwot płci w kontekście zasady
równości wyborów / **351**

Zakończenie / **375**

Bibliografia / **389**

Wykaz skrótów

Acta UWr.	Acta Universitatis Wratislaviensis
BOE	Boletín Oficial del Estado
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
Dz. U.	Dziennik Ustaw
EKPC	europajska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
FTK	niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny
KRRiT	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
k. wyb.	ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.)
M.P.	Monitor Polski
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	Państwo i Prawo
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Studia	Studia Biura Analiz Sejmowych
BAS	
TK	Trybunał Konstytucyjny

Wstęp

Problematyka równości wyborów w ujęciu porównawczym nie doczekała się w literaturze polskiej ujęcia monograficznego. Zresztą, co warto podkreślić, nie jest ona często eksponowana samodzielnie w doktrynie konstytucyjnoprawnej. Jako jedyne znaczące wyjątki można tu wskazać niepublikowaną dysertację doktorską Konrada Składowskiego poświęconą realizacji zasady równości na gruncie polskiego prawa wyborczego¹ oraz pracę Jerzego Jaskierni dotyczącą zasady równości materialnej wyborów na gruncie Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej². Z reguły bowiem równość analizowana była w kontekście całego systemu wyborczego, w powiązaniu z innymi zasadami i instytucjami prawa wyborczego, co czyniono w okresie międzywojennym³, okresie PRL⁴, a także po transformacji ustrojowej na przełomie lat 80. i 90.⁵ Dlatego też pogłębiona analiza rozumienia treści zasady równości wyborów, a przede wszystkim jej realizacji na gruncie prawnym wydaje się ze wszech miar wskazana, szczególnie w kontekście oceny poziomu realizacji powyższej zasady w poszczególnych systemach prawnych. Dodatkowo nie sposób przecież mówić o wielu innych zasadach prawa wyborczego bez oceny ich związku właśnie z równością wyborów. Ta ostatnia bowiem jest silnie skorelowana zarówno z zasadą powszechności wyborów, jak i z zasadami określającymi system wyborczy czy też z zasadą wolnych wyborów. W tym ostatnim przypadku dotyczy to głównie równości szans wyborczych, której brak stawia pod

¹ K. Składowski, *Zasada równości w wyborach do Sejmu i Senatu III Rzeczypospolitej*, Łódź 2001 (niepubl.).

² J. Jaskiernia, *Zasada równości w prawie wyborczym USA*, Warszawa 1992.

³ Zob. np. J. Makowski, *Zarys prawa wyborczego*, Warszawa 1918.

⁴ Przede wszystkim można tu wskazać pracę Z. Jarosza, *System wyborczy PRL*, Warszawa 1969.

⁵ Zob. np. J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998; A. Żukowski, *System wyborczy do Sejmu RP i Senatu RP*, Warszawa 2004.

ogromnym znakiem zapytania uznanie jakiegokolwiek elekcji za elekcję wolną.

Wspomniana analiza kształtu zasady równości wyborów dokonana została na podstawie rozwiązań prawnych stosowanych na obszarze dwóch kontynentów – Europy i Ameryki Południowej. Dobór tych dwóch kontynentów nie jest przypadkowy. Przede wszystkim wiąże się to z dwoma istotnymi czynnikami pozwalającymi na dokonanie konfrontacji narzędzi służących zapewnieniu faktycznej równości wyborów. Pierwszym z nich jest obowiązujący system rządów, gdyż w Europie z reguły przybiera on postać parlamentarną, natomiast w Ameryce Południowej – prezydencką. Tym samym rola, jaką pełnią parlamenty, w istotny sposób różni się, ponieważ w tym drugim przypadku, co do zasady, nie jest on kreatorem rządu, a koncentruje się przede wszystkim na funkcji ustawodawczej. Drugi ważny czynnik pozwalający na skonfrontowanie państw tych dwóch kontynentów stanowi fakt, że większość jego państw, podobnie jak państwa Europy Środkowo-Wschodniej, przeszła w latach 80. i 90. proces transformacji demokratycznej. Co jednak szczególnie istotne, proces ten pozwolił na transponowanie do swoich porządków prawnych wielu instytucji, które miały na celu zwiększenie transparentności życia politycznego, a także jego reprezentatywności. W związku z tym można co do zasady przyjąć, że zdecydowaną większość państw obu badanych kontynentów można uznać za państwa spełniające standardy demokratyczne, choć oczywiście nie wszystkie z nich w takiej samej mierze. Wreszcie, o czym nie można nie wspomnieć, to właśnie państwa Ameryki Południowej, przede wszystkim z kręgu Iberoameryki, można obecnie zaliczyć do swoistej awangardy w zakresie nowatorskich rozwiązań w prawie wyborczym, o czym świadczyć może chociażby duża otwartość na wykorzystanie nowych technologii w procesie elekcji, do których Europa co do zasady podchodzi dość sceptycznie.

Jako podstawowe kryterium zaliczenia państw do powyższych kontynentów przyjęte zostało kryterium geograficzne. Jest to nietypowe rozwiązanie, szczególnie dla odrębnego potraktowania Ameryki Południowej, gdyż w literaturze, zarówno obcojęzycznej, jak i polskiej najczęściej mówi się zbiorczo o państwach Ameryki Łacińskiej, bez względu na to, w której części Panameryki się one znajdują. Odejście od takiego postrzegania tych państw warunkowane było przede wszystkim dwoma czynnikami. Pierwszym z nich stały się procesy polityczne, które mają miejsce w Ameryce Centralnej, gdzie w wielu

państwach trudno mówić o praktycznej realizacji zasady wolnych wyborów⁶. Warto wskazać, że w ostatnich latach istniały liczne wątpliwości co do demokratyczności elekcji w takich państwach, jak chociażby Honduras, Salwador, Nikaragua, czy nawet Meksyk, gdzie wyniki wyborów prezydenckich w 2006 r. budziły poważne zastrzeżenia⁷. Oczywiście nie oznacza to, że w Ameryce Południowej nie występują nadużycia wyborcze, jednak biorąc pod uwagę ostatnie lata, można zaobserwować wyraźną tendencję w dążeniu do przejrzystości wyborów⁸. Drugim elementem jest, co do zasady, brak innowacyjności rozwiązań prawnych w tym obszarze występujących w krajach centralnej części Ameryki Południowej. Oprócz tych dwóch czynników warto również podkreślić, że zastosowanie kryterium geograficznego pozwalało na ujęcie w analizie także państw położonych na tym terytorium, które nie należą do iberyjskiego kręgu kulturowego, pokazując również pewną różnorodność rozwiązań stosowanych w tym obszarze geograficznym. Podkreślić trzeba, że w przypadku Europy podobne problemy nie występowały.

Zdecydowanie trudniejszym zadaniem stało się określenie państw, których prawo wyborcze było analizowane. Wspomnienie już przyjęcie kryterium geograficznego nastrocza bowiem trudności, szczególnie z uwagi na niejednoznaczność wytyczania granicy pomiędzy kontynentem europejskim a azjatyckim. Widać to przede wszystkim na przykładzie państw kaukaskich, których przynależność do kontynentu europejskiego jest dyskusyjna⁹. Uznałem jednak, że można zaliczyć te państwa, podobnie jak Turcję, z uwagi na jej częściowe położenie na zachód od cieśniny Bosfor, do państw europejskich¹⁰. Nieco mniejsze problemy

⁶ Jako wyjątki można tu wskazać Kostarykę i Panamę, zob. M. Alcántara Sáez, *Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina*, Revista Derecho Electoral 2008, No. 6, s. 4.

⁷ Zob. M. Weisbrot, L. Sandoval, C. Paredes-Drouet, *An Analysis of Discrepancies in the Mexican Presidential Election Results*, http://www.cepr.net/documents/mexico_discrepancies_2006_08.pdf (2 marca 2012 r.).

⁸ Zob. A. Marengo, *Reformas electorales en América Latina: condiciones y resultados de los cambios en las reglas de la competencia (w:) Reforma del Sistema Electoral Chileno*, pod red. A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete, I. Walker, Santiago de Chile 2009, s. 112.

⁹ Zob. *Słownik geografii świata*, t. 1, pod red. J. Szaflarskiego, Warszawa 1977, s. 312.

¹⁰ W efekcie oznaczało to uznanie za państwa europejskie wszystkich państw transkontynentalnych, leżących na styku Europy i zachodniej Azji. Odmiernym przypadkiem było inne państwo transkontynentalne – Kazachstan, którego jednak część europejska jest na tyle znikoma i słabo zaludniona, że trudno byłoby uznać to państwo za część Europy, z uwagi na co jest ono częścią Azji Centralnej.

pojawiły się z wyodrębnieniem kontynentu południowoamerykańskiego. Za granicę kontynentu uznaje się tu granicę panamsko-kolumbijską. Jedyne problem dotyczy zaliczenia Trynidadu i Tobago do państw Ameryki Południowej, gdyż geopolitycznie państwo to uznawane jest za część Karaibów, jednak z uwagi na jego przynależność do szelfu powyższego kontynentu trzeba uznać za uzasadnione jego zaliczenie do państw na nim położonych¹¹.

Dla badania kształtu zasady równości nie było celowe analizowanie w pracy regulacji związanych z zasadą równości we wszystkich państwach obu kontynentów, ponieważ prowadziłyby to do rozwlekłości wywodów i w żaden sposób nie wpłynęłyby na walor pracy. Stąd też po dogłębnym zapoznaniu się z aktami normatywnymi regulującymi procesy wyborcze, przede wszystkim ustawami wyborczymi, wszystkich państw obu kontynentów, w monografii dokonana została analiza rozwiązań zawartych w prawodawstwie tych państw, których regulacje są typowe dla pewnych instytucji prawnych i jednocześnie wpływają one na rozwiązania ustrojowe innych państw, względnie są na tyle oryginalne, że ich przywołanie może ukazać pożądany kierunek rozwoju normowania zasady równości wyborów albo wręcz przeciwnie – kierunek niweczący jej prawne zagwarantowanie i to tylko w zakresie, w którym wiążą się one z realizacją poszczególnych elementów wspomnianej zasady.

Ze względu na powyższe podstawowym celem pracy nie jest jednak wyłącznie dokonanie analizy porównawczej realizacji zasady równości wyborów na obu kontynentach, lecz przede wszystkim ukazanie tych elementów prawa wyborczego, które mogą pozytywnie wpływać na zapewnienie równości wyborów w praktyce, a także tych, które oddziałują na nią negatywnie. Wyraźne wskazanie takich instrumentów pozwoli bowiem na próbę konstrukcji systemu wyborczego, który będzie służyć realizacji równości wyborów we wszystkich jej aspektach. Stąd też nie uda się uciec od ukazania praktycznego znaczenia mechanizmów prawnych na gruncie konkretnych systemów politycznych. Prawo nie funkcjonuje bowiem w próżni i często tylko analiza funkcjonalna pozwala na rzeczywistą i rzetelną ocenę istniejących norm. Szczególnie jaskrawo widać to przy zasadzie równości wyborów, gdzie właśnie wyniki głosowania, przekładając się na podział mandatów w organie

¹¹ W analizie pominięto natomiast terytoria niesamodzielne, takie jak Gujana Francuska, Aruba, Bonaire i Curaçao.

przedstawicielskim, ukazują pojawiające się mankamenty obowiązujących regulacji prawnych. Dla czytelności pracy skupiłem się na analizie przede wszystkim w oparciu o wyniki wyborów parlamentarnych z XXI wieku, chociaż niekiedy uzasadnione było odwołanie się do wcześniejszych elekcji w celu ukazania znaczenia pewnych instrumentów prawnych w tamtym czasie występujących czy też odniesienie się do tendencji, które w tym czasie występowały.

Praca podzielona została na pięć rozdziałów, które to mają w sposób kompleksowy zaprezentować poszczególne elementy tytułowej równości. Przejrzystość prezentowanych treści zapewnić ma też dalsza systematyka, związana z wyodrębnieniem podrozdziałów, a w przypadku najbardziej obszernych rozdziałów, czyli rozdziału III i IV – również punktów, które grupują pewne odrębne, choć powiązane ze sobą problemy analizowane w ramach podrozdziałów. W przypadku pozostałych rozdziałów wyodrębnienie punktów nie tylko byłoby nieracjonalne, ale również sztuczne, dlatego zabieg ten nie został w nich zastosowany.

Celem rozdziału pierwszego, mającego charakter wprowadzający, jest przede wszystkim dekodowanie znaczenia zasady równości wyborów, która jest powszechnie przywoływana w normach prawnych, z reguły nawet o konstytucyjnym charakterze, jednak bardzo rzadko jest ona w nich definiowana. Stąd też kluczowe znaczenie dla dalszej analizy ma zbudowanie definicji, niekoniecznie definicji klasycznej, pozwalającej na ocenę zakresu, jaki owa zasada obejmuje. Dlatego też w rozdziale tym staram się wskazać zarówno doktrynalne, jak i normatywne podstawy rozumienia równości wyborów, w tym także ewolucję w jej postrzeganiu, przede wszystkim obejmowanie nią coraz szerszego zakresu prawa wyborczego, wykraczającego już poza samą sferę równości w prawie i równości wobec prawa.

Kolejne rozdziały koncentrują się na poszczególnych aspektach równości wyborów. Rozdział II ukazuje prawną realizację zasady równości wyborów w sensie formalnym, a także te instrumenty prawne, które mogą być uznane za wątpliwe z jej punktu widzenia, w szczególności te, które dotyczą zwiększenia liczby głosów, którymi dysponują poszczególni wyborcy. Dodać trzeba, że równie istotne stało się przedstawienie dochodzenia do uznania za standard demokratyczny wspomnianej równej liczby głosów i wskazanie na elementy ją ograniczające, mające obecnie już wartość historyczną. Również istotnym elementem niniejszego rozdziału jest zastanowienie się nad prawnymi gwarancjami tego aspektu zasady równości, przede wszystkim nad tymi mechanizma-

mi, które mają zabezpieczać przed bezprawnym wielokrotnym głosowaniem, co jest szczególnie istotne dla tych państw, w których tradycje demokratyczne nie są zbyt długie. Dodatkowo nie sposób pominąć oceny skuteczności stosowanych środków, a także ich ewentualnego oddziaływania na inne zasady prawa wyborczego, przede wszystkim zasadę powszechności i wolności elekcji, gdyż zbyt daleko idący nadzór nad procedurą głosowania może w znaczny sposób ograniczać łatwość oddania głosu czy też jego swobodę.

W mojej ocenie szczególnie istotne znaczenie ma następny rozdział, skupiający się na materialnej stronie równości, co wynika także z przyjętego jej rozumienia. Przyjmując bowiem szerokie znaczenie tego aspektu, nie sposób skupić się tylko na kwestii potencjalnie równej siły głosów, czego przejawem są zasady podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze, a także samo tworzenie takich okręgów, ale również na sile realnej, a więc przekładaniu się poparcia udzielonego kandydatom i podmiotom, które reprezentują, na liczbę mandatów w organie przedstawicielskim. Konsekwencją tego musiało być nie tylko dokonanie analizy regulacji prawnych dotyczących systemu wyborczego, ale także, a może nawet przede wszystkim, zbadanie wpływu elementów tego systemu na realne wyniki wyborów. W przeciwnym wypadku ocena stopnia realizacji równości materialnej byłaby co najmniej niepełna, a tym samym ułomna. Praktyka stosowania prawa pozwala ukazać relacje, jakie zachodzą pomiędzy poszczególnymi instrumentami prawa wyborczego, w kontekście równej siły głosu, a przede wszystkim wychwycić te z nich, które w największym stopniu wspomnianą wagę głosu deformują. Dlatego też, pomimo pozornej szczegółowości oceny wpływu regulacji prawnej na rzeczywisty wynik wyborów, pokazuje ona faktyczne działanie mechanizmów prawnych na gruncie konkretnych warunków politycznych. Szczególne znaczenie dla omawianej problematyki miało także wskazanie pewnych szczególnych narzędzi, które w zamierzeniu twórców miały bądź to prowadzić do dyferencjacji siły głosu, bądź też wywołać efekt przeciwny, zwiększający tożsame znaczenie głosu każdego wyborcy. Pomimo tego nie można nie zauważyć, że szczególnie istotne są tu trzy elementy systemu, a więc szeroko rozumiane ukształtowanie okręgów wyborczych, stosowana formuła wyborcza, a także progi wyborcze skutkujące powstawaniem zjawiska głosów o zerowej sile.

Rozdział IV poświęcony został kwestii często pomijanej w literaturze polskiej, a mianowicie równym szansom wyborczym. Dla czytelnego

przedstawienia problemu szczególnie znacznie miało dokonanie porównawczej analizy procesu zgłaszania list wyborczych oraz prowadzenia kampanii wyborczej i jej finansowania. W tych obszarach można bowiem odnaleźć najbardziej jaskrawe przykłady naruszania takiej równości szans, szczególnie poprzez stworzenie takich rozwiązań prawnych, które ze swej natury będą stanowiły uprzywilejowanie pewnych podmiotów na scenie politycznej. Dlatego też kluczowe znaczenie ma wskazanie takiego kształtu prawodawstwa, który z perspektywy wyborczego *fair play* nie będzie prowadził do powstania wspomnianej zarówno prawnej, ale także faktycznej przewagi w procesie wyborczym. Co prawda, nie sposób jest jednoznacznie wykazać, jak ewentualne zmiany w obrębie zasad prowadzenia kampanii czy – w mniejszym stopniu – zgłaszania list kandydatów mogłyby wpłynąć na poprawę konkurencyjności elekcji, mimo wszystko można wskazać, w jaki sposób ta przewaga jest wykorzystywana, co jest szczególnie widoczne w obrębie poziomu wydatków ugrupowań politycznych, ale i ich dochodów. Dlatego też realizacja wspomnianej równości szans może być oceniana przede wszystkim z punktu widzenia mechanizmów prawnych pozwalających właśnie niwelować powstałą przewagę, głównie na gruncie finansowym.

Wreszcie ostatni rozdział skupia się na szczególnym elemencie związanym z równością, a więc stosowaniu mechanizmów dyskryminacji wyrównawczej wobec podmiotów posiadających faktycznie słabszą pozycję na scenie politycznej. Wiąże się to więc z całym szeregiem unormowań prawnych, które naruszają równość w prawie, jednak w pełni celowo, właśnie po to, aby wyrównać szanse wyborcze. W tym obszarze analizie, w kontekście dopuszczalności z punktu widzenia równości wyborów, poddane zostaną nie tylko instrumenty pozytywnej dyskryminacji powszechnie postrzegane i stosunkowo często akceptowane w doktrynie, jak i te związane z dodatkowymi uprawnieniami mniejszości narodowych i etnicznych oraz niedoreprezentowanej płci (a więc w praktyce kobiet), ale także rozwiązania dotyczące uprawnień wyborców za granicą do wyłonienia swoich przedstawicieli, mających podobny charakter do przywilejów mniejszości narodowych. Szczególnie istotne będzie też dokonanie oceny, czy wspomniane rozwiązania w ogóle można uznać za dopuszczalne, właśnie z perspektywy równości, choć także i demokratyczności wyborów parlamentarnych.

Jak już wspomniałem mówiąc o równości wyborów, nie można jednak ograniczyć się wyłącznie do analizy przepisów prawnych, co

spowodowało, że pomimo stosowania metody dogmatycznej, przede wszystkim w ujęciu komparatystycznym, nie sposób było pominąć metodę analizy funkcjonalnej, gdyż tylko wtedy możliwe stanie się przedstawienie pełnego obrazu realizacji zasady prawa wyborczego określonej w tytule monografii. To właśnie ukazanie wpływu poszczególnych elementów systemu wyborczego na realizację zarówno równej siły głosu, jak i, co jest mniej „uchwytnie”, równości szans wyborczych w praktyce ustrojowej jest według mnie kluczem do dokonania prawidłowej analizy rzeczywistej realizacji zasady równości *in genere*. Czasami bowiem nawet najlepsze założenia teoretycznie nie muszą funkcjonować prawidłowo w konkretnych realiach społeczno-politycznych. Zresztą owa analiza pozwoli również wskazać te elementy systemu, które można zmodyfikować w celu uniknięcia zaburzeń o antyrównościowym charakterze. Wreszcie nie sposób zapomnieć o tym, że ukazanie równości nie może się również odbyć z pominięciem analizy historyczno-prawnej, zwłaszcza z uwagi na długotrwały proces kształtowania się zasady równości wyborów, co w dużej mierze wynikało z jej silnych związków z inną fundamentalną zasadą prawa wyborczego – zasadą powszechności.

W tym miejscu pragnąłbym serdecznie podziękować kierownikowi Katedry Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych Uniwersytetu Gdańskiego prof. dr. hab. Andrzejowi Szmytowi za życzliwość, która pozwoliła na powstanie niniejszej monografii, a także pozostałym – obecnym i byłym – pracownikom tej katedry za liczne dyskusje pozwalające na przemyślenie własnych wizji prezentowanych w tej pracy. Szczególnie podziękowania chciałbym też złożyć prof. dr. hab. Krzysztofowi Skotnickiemu, kierownikowi Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego i recenzentowi wydawniczemu niniejszej książki, którego niezwykle cenne i niejednokrotnie polemiczne uwagi pozwoliły na nadanie jej obecnego kształtu. Bez nich monografia ta byłaby z pewnością uboższa.

Rozdział I

Zagadnienia wprowadzające

1. Równość wyborów w poglądach doktryny konstytucyjnej

Dekodowanie rozumienia zasady równości wyborów nie należy do zadań najprostszych, pomimo tego że jest ona zasadą regularnie przywoływaną nie tylko w tekstach aktów prawnych, ale i przez przedstawicieli doktryny, tak konstytucyjnoprawnej, jak i politologicznej¹. Dla konstrukcji jej znaczenia istotne jest zastanowienie się, czym tak naprawdę jest równość w procesie politycznym, a także, w jakim zakresie równość owa powinna znaleźć odzwierciedlenie w prawie wyborczym. Przecież nie może ona polegać na zapewnieniu każdemu ugrupowaniu politycznemu jednakowej reprezentacji w organie przedstawicielskim, gdyż byłoby to całkowitym zaprzeczeniem zasad współczesnej demokracji. Cel wyborów jest przecież zupełnie inny, ponieważ w przeciwnym wypadku w gruzach ległby cały sens ich przeprowadzania. W konsekwencji równość powyższa wiąże się jedynie z zapewnieniem równości praw oraz równości szans uczestników procesu wyborczego, i to zarówno po stronie samych wyborców, jak i podmiotów ubiegających się o uzyskanie legitymacji społecznej. Dlatego też punktem wyjścia do dalszych rozważań musi stać się przyjęcie określonych założeń pozwalających na zastanowienie się, jak wygląda realizacja zasady równości

¹ Szczególnie widoczne jest to w doktrynie polskiej, gdyż w niektórych innych krajach zasada ta nie jest tak silnie akcentowana, czego wyrazem jest chociażby brak wyraźnego odwołania do tej zasady w licznych podręcznikach, szczególnie francuskojęzycznych, jak np. B. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris 1983; M. Prélot, J. Boulouis, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Tours 1975; J.F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel Suisse*, Neuchatel 1967.

wyborczej we współczesnych państwach demokratycznych. Zanim więc podjęta zostanie próba określenia znaczenia zasady równości wyborów i jej aspektów najpierw trzeba, w syntetyczny sposób, zastanowić się nad samym zdefiniowaniem pojęcia równości w polityce, a także określeniem stosunku pomiędzy taką równością a jej realizacją w procesie wyborczym, w tym również nad tym, czy zasada równości wyborów ma być w pełni realizowana w procesie wyborczym, czy też odnosi się ona jedynie do pewnych aspektów tego procesu. Odpowiedzi na powyższe pytania staną się bowiem punktem wyjścia do analizy treści zasady równości wyborów oraz jej odbicia w regulacjach prawa wyborczego w poszczególnych państwach.

Dekodowanie znaczenia równości wyborów trzeba zacząć od określenia językowego znaczenia postrzegania równości na gruncie prawnym. Definicje słownikowe są tu stosunkowo lakoniczne, wskazując, że „równość” to „stan, w którym wszyscy członkowie jakiejś społeczności mają takie same prawa i obowiązki”², „zasada polegająca na jednakowym traktowaniu wszystkich obywateli, którzy znaleźli się w określonej sytuacji przewidzianej przez normę prawną; równouprawnienie”³ czy też – w szerszym kontekście – „brak podziału społeczeństwa ze względu na płeć, rasę czy pozycję społeczną”⁴. Tak więc jedność praw i obowiązków czy też podobne traktowanie stają się elementami charakteryzującymi pojmowanie egalitaryzmu. Jednakże nie sposób nie zauważyć, że również uznanie tożsamości praw i obowiązków nie jest jednoznaczne, szczególnie iż samo posiadanie praw nie musi jednak w praktyce wiązać się z zapewnieniem analogicznej pozycji faktycznej różnych jednostek czy też grup ludzi. Podstawowym pytaniem staje się więc określenie, kiedy możemy mówić o stanie, w którym wspomniane jednostki w danej społeczności dysponują tymi samymi prawami i obowiązkami w życiu politycznym. W tym też celu warto odwołać się do filozoficznego i doktrynalnego pojmowania równości politycznej, gdyż tylko wtedy będzie mogło zostać dokonane pełniejsze odniesienie się do treści wspomnianej zasady.

Na wstępie zauważyć trzeba, że w filozofii pojęcie równości w polityce, rozumianej jako danie każdemu możliwości udziału w kolektyw-

² *Słownik języka polskiego*, t. 4, pod red. M. Bańki, Warszawa 2007, s. 516.

³ *Słownik języka polskiego*, t. 3, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1981, s. 137.

⁴ *Słownik internetowy PWN*, <http://sjp.pwn.pl/slownik/2517813/r%C3%B3wno%C5%9B%C4%87> (12 stycznia 2012 r.).

nym decydowaniu o sprawach kraju⁵, znane jest już od wieków. Wystarczy wspomnieć odwoływanie się do niej przez licznych filozofów antycznych, przede wszystkim ze szkoły stoików czy sofistów, głoszących ideę równości jednostek rozumianej jako prawo naturalne, niweczone jednak przez prawa ludzkie, co szczególnie podkreślał Hippiasz⁶. Nie były to jednak poglądy dominujące, czego najlepszym przykładem mogą być stanowiska prezentowane przez Platona czy Arystotelesa, uznających za stan naturalny władzę jednych nad drugimi, oczywiście w oparciu o przymioty merytoryczne⁷. Znaczącą zmianą w postrzeganiu równości politycznej stają się początki liberalizmu⁸, silnie zresztą związane z kształtowaniem się idei konstytucjonalizmu. Godzi się wspomnieć tu chociażby o stwierdzeniu J. Lilburne'a wyraźnie podkreślającego, że wszyscy ludzie są równi i nikt nie ma jakiegokolwiek władzy nad innym człowiekiem⁹. Podobne stanowisko zajmował również J. Locke, podkreślając związek pomiędzy zasadą równości a stanem naturalnym człowieka¹⁰.

Konsekwencje powyższej zmiany nastawienia widoczne były też w życiu politycznym. Nie sposób nie zauważyć, że przełomowe znaczenie dla odniesienia się prawa do zasady równości stała się rewolucja francuska, której hasło: *Liberté, Égalité, Fraternité* stało się z jednej strony symbolem nowej Francji, z drugiej zaś wskazana w nim równość miała prowadzić do zakończenia nierówności społecznych, charakterystycznych dla absolutystycznych rządów monarszych¹¹. Oczywiście jednak, jak wcześniej wspominałem, takie rozumienie równości nie

⁵ M. Večeřa, *Rovnost jako právní kategorie*, Časopis pro právní vědu a praxi 2008, nr 1, s. 4.

⁶ E. Bloch, *Natural Law and Human Dignity*, Cambridge, Massachusetts 1987, s. 7–8.

⁷ Zob. S.S. Wolin, *Transgression, Equality and Voice (w:) Dēmokratia: A Conversation on Democracies, Ancient and Modern*, ed. by J. Ober, C.W. Hedrick, Princeton 1996, s. 84.

⁸ Por. J. Zajadło, *Równość i zakaz dyskryminacji (w:) Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, pod red. A. Szyta, Warszawa 2010, s. 491.

⁹ Zob. S. White, *Równość*, Warszawa 2008, s. 51.

¹⁰ Co jednak istotne z punktu widzenia równości politycznej, podkreślał on, że nie można mówić o pełnej równości dzieci, ze względu na ich podleganie władzy rodzicielskiej, zob. J. Locke, *The Second Treatise of Government and a Letter Concerning Toleration*, Mineola 2002, s. 24–25.

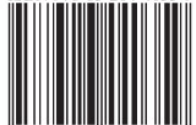
¹¹ Wynikało to z art. VI Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z dnia 26 sierpnia 1789 r. (tekst za: *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, przekł. i oprac. J. Szymanek, Warszawa 2011).

Piotr Uziębło – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Instytucji Politycznych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. W swojej działalności badawczej koncentruje się przede wszystkim na problemach prawa wyborczego i mechanizmach partycypacji obywatelskiej, a także na kwestiach związanych z legislacją. Jest autorem licznych publikacji naukowych z zakresu prawa konstytucyjnego, w tym m.in. monografii *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych* (Warszawa 2006) i *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie* (Gdańsk 2009) oraz komentarzy do ustaw o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Warszawa 2008) i o referendum lokalnym (Warszawa 2008).

■ Autor analizuje zasadę równości wyborów w ujęciu porównawczym, odnosząc się do wszystkich jej aspektów. Ukazuje różnice i podobieństwa w postrzeganiu tej zasady zarówno przez doktrynę, jak i prawodawstwo państw europejskich oraz południowoamerykańskich. Jest to szczególnie istotne, gdyż właśnie ten ostatni kontynent jest obecnie miejscem, gdzie prawo regulujące mechanizmy wyborcze rozwija się niezwykle dynamicznie – co stanowi wzór do naśladowania dla innych państw demokratycznych. Przedstawiona problematyka pozwala czytelnikowi skonfrontować rozwiązania polskiego kodeksu wyborczego z najnowszymi trendami światowymi.

■ Publikacja przeznaczona jest dla prawników, politologów oraz socjologów zajmujących się problematyką ustrojów. Zainteresuje także polityków i pracowników administracji, w tym administracji wyborczej, którzy uczestniczą w procesie wyborczym. Może stanowić cenną pomoc dla studentów prawa, administracji, politologii oraz socjologii.

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-4035-9



9 788326 440359

Cena 119 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl