Monika Giżyńska
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Kilka uwag dotyczących współczesnych wyborów i demokracji przedstawicielskiej

1. Wprowadzenie

Współczesny ustrój demokratyczny sięga swymi początkami starożytnych Aten, gdzie stworzono podwaliny współczesnej demokracji opartej na zasadzie równości oraz udziale wszystkich obywateli w sprawowaniu władzy. Niemniej jednak ukształtowanie się współczesnego modelu ustroju demokratycznego przypada na okres oświecenia, w którym sformułowano postulaty dotyczące poszczególnych elementów tego systemu, zaliczając do nich teorię podziału władzy oraz upowszechnienie praw obywatelskich. Ideologia oświecenia stała się podstawą filozoficzną współczesnej demokracji. Ta zaś opiera się na systemie wyborczym, którego mechanizmy prowadzą do wyłonienia przedstawicieli całej społeczności, którzy w jej imieniu uprawnieni będą do sprawowania władzy publicznej (demokracja przedstawicielska). Jednym z kluczowych zagadnień współczesnej demokracji, decydującym o charakterze tego systemu, jest wyłonienie rządzących[1].

Współczesna demokracja opiera się na demokracji reprezentacyjnej. Należy jednak pamiętać, że XIX i XX w. to stopniowe rozszerzanie kręgu uprawnionych do wybierania i bycia wybieranym. Obecne systemy wyborcze stanowiące podstawę współczesnej demokracji opierają się na zasadzie powszechności. Pamiętać jednak trzeba, że o ile do połowy XX w. trwała walka o powszechność praw wyborczych, o tyle w XXI w. pojawił się problem związany z korzystaniem z tych praw. Spadająca w wielu krajach frekwencja wyborcza ma istotne znaczenie dla istnienia demokracji. Konsekwencją tego – jak się wydaje – może być oznaka delegitymizacji tego systemu. Absencja wyborcza powoduje bowiem słaby stopień akceptacji społeczeństwa dla osób sprawujących władzę publiczną. Powyższe może być również postrzegane jako oznaka kryzysu demokracji przedstawicielskiej, a tym samym kryzysu reprezentacji.

[1] Jakkolwiek kwestia ta nabrała znaczenia z chwilą powstania większych jednostek państwowych, gdzie wybór reprezentacji, a więc pośredniego sprawowania władzy przez zbyt licznych uprawnionych, pojawił się dopiero wraz z parlamentami stanowymi w średniowieczu.

2. Istota demokracji

Koncepcję demokracji wyznaczają trzy zasady: zasada równości wszystkich obywateli wobec prawa; zasada konstytucyjnie ujętych praw jednostki wobec państwa; zasada, że naród reprezentowany jest przez odpowiedni organ państwa.

Idea równości wywodzi się z tradycji demokracji antycznych, choć współczesną treść zyskała dopiero w okresie Rewolucji Francuskiej. Od tego też czasu zarysowywać zaczęły się trzy podstawowe wymiary tej idei, a mianowicie: równość obywateli w sytuacji prawnej, równość w możliwości wpływania obywateli na proces sprawowania władzy politycznej, równość obywateli w sytuacji ekonomicznej oraz szansach jej poprawienia. Z tak ukształtowanej idei zrodziła się zasada równości, której istota wyraża się w trzech elementach: równości wobec prawa, równego traktowania wszystkich przez władze publiczne, zakazu dyskryminacji z jakiejkolwiek przyczyny w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym. W aspekcie równości wobec prawa zasada równości w tym samym stopniu oznacza zarówno równość wobec prawa (tzn. nakaz równego traktowania przez organy władzy publicznej w procesie stosowania prawa), jak i równość w prawie (tzn. nakaz uwzględniania zasady równości przy kształtowaniu treści obowiązującego prawa). W ujęciu ogólnym zasada ta oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów i sytuacji podobnych (identycznych). Z drugiej strony stwierdzić można, że mieści się w niej założenie różnego traktowania podmiotów i sytuacji, które nie mają podobnego (identycznego) charakteru. Zasada równości odnosi się do sytuacji prawnej adresata, i nie kryje się w niej zakaz istnienia faktycznych (socjalno-ekonomicznych) nierówności w społeczeństwie. Niemniej, w pewnych sytuacjach prawo może stwarzać pewne przywileje dla grup o słabszej pozycji społecznej, co też czyni w celu wyrównania istniejących nierówności. Zasada równości nie ma przy tym charakteru bezwzględnego. W pewnych więc sytuacjach pozwala na różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Zasada równości ma jednocześnie charakter uniwersalny. Odnosi się do wszelkich dziedzin funkcjonowania społeczeństwa i do wszelkich zróżnicowań wprowadzanych przez prawo. Kierując się niniejszym oraz mając na uwadze regulacje polskie, wskazać należy, że obowiązująca konstytucja[2] zasadę równości wyraża w art. 32 ust. 1, stanowiąc, że wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Konstytucja dodatkowo uwypukla kilka szczególnych aspektów zasady równości. Po pierwsze, oddzielnie formułuje zasadę równości kobiet i mężczyzn[3], określając w sposób nieco dokładniejszy jej istotę i charakter. Po drugie, wprowadza zasadę równouprawnienia kościołów i innych związków wyznaniowych[4]. Po trzecie, oddzielnie formułuje zasadę równości prawa wyborczego[5].

Zaznaczyć należy, że konstytucje poszczególnych państw w różny sposób regulują prawa jednostki. Gdy jedne wyodrębniają normy ich dotyczące (np. ustawa zasadnicza RFN

[2] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. Dalej jako Konstytucja.

[3] Art. 33 Konstytucji.

[4] Art. 25 ust. 1 Konstytucji.

[5] Art. 96 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2 Konstytucji.

z 1949 r.), inne tego nie czynią (np. konstytucja Szwajcarii z 1874 r.), a jeszcze inne w swoim tekście zawierają jedynie niektóre normy z tego zakresu, rozpraszając pozostałe w ustawach o randze konstytucyjnej (sytuacja taka jest np. w Austrii). Odnośnie do uregulowań polskich należy stwierdzić, że rozdział dotyczący praw i wolności człowieka i obywatela zajmuje eksponowane miejsce, co też podkreśla L. Garlicki[6], podkreślając, że jego miejsce następuje zaraz po określeniu ogólnych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, a poprzedza regulacje organizacji i struktury aparatu państwowego. Jest to odejście od ujęcia tradycyjnego, które – zarówno w konstytucji z 1921 r., jak i w konstytucji 1952 r. – unormowanie praw i wolności jednostki sytuowało na końcu tekstu ustawy zasadniczej. Zarazem jest to ujęcie typowe dla systematyki współczesnych konstytucji. Wysunięcie praw i wolności jednostki na czoło regulacji prawnych znajdujących się w akcie normatywnym o najwyższej randze państwowej podkreśla rangę tych praw i wolności. Znaczenie tych regulacji podkreśla fakt, że zmiana przepisów prawnych zawartych w rozdziale II Konstytucji może odbyć się jedynie w wyniku przyjęcia ustawy o zmianie konstytucji w jednakowym brzmieniu przez Sejm i Senat RP. Dodatkowo w kwestii takiej zmiany na żądanie posłów, Senatu RP lub Prezydenta RP może zostać przeprowadzone referendum zatwierdzające[7]. Takie umiejscowienie przepisów o statusie jednostki daje wyraz nowoczesnej aksjologii ustawy zasadniczej i stanowi istotną wskazówkę dla sposobu rozumienia i stosowania wszystkich jej przepisów[8]. Zawarte w Konstytucji regulacje w powiązaniu z postanowieniami jej preambuły podkreślają rangę należytego zagwarantowania jednostce jej wolności i praw, tworząc przy tym pewną całość nakazującą stosowanie „zasady przychylności”[9], co oznacza, że zawsze domniemywać należy, iż najwłaściwsza konstytucyjnie jest taka wykładnia, która w możliwie najszerszy sposób pozwoli realizować wolności i prawa jednostki. Odejście od tej zasady interpretacyjnej jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy powyższe znajduje oparcie w wyraźnych postanowieniach konstytucyjnych. W przeciwnym razie zachowanie takie stanowi naruszenie Konstytucji.

W tym miejscu podkreślenia wymaga, że konstytucja tworzy bazę dla ustawodawstwa zwykłego. Ustawodawstwo musi opierać się na porządku konstytucyjnym – tzn. żadna norma ustawowa nie może być sprzeczna z konstytucją. Zasada ta ma szczególne znaczenie dla przestrzegania gwarantowanych konstytucyjnie praw jednostki. Z drugiej jednak strony z postanowień konstytucji nie można wyprowadzić jednoznacznie wniosków, co do zawartości treściowej ustaw. Ustawodawcy przysługuje bowiem pewna swoboda w kształtowaniu polityki legislacyjnej. Nie można przy tym zapominać, że ustawodawca za politykę tę ponosi odpowiedzialność, która zazwyczaj przybiera formę odpowiedzialności politycznej. Swoboda ta nie ma przy tym charakteru absolutnego i jest ograniczona przez zawarte w konstytucji nakazy określonego zachowania się (np. określenie terminu wydania określonych ustaw).

[6] L. Garlicki, *Rozdział II*, teza nr 3, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II [online]. https://sip-1lex-1pl-10000f4vk68db.han.uwm.edu.pl/#/commentary/587744239/541679 [dostęp 08.02.2018].

[7] Art. 235 ust. 6 Konstytucji.

[8] L. Garlicki, *op. cit.* Teza nr 3.

[9] Tak *ibidem.*

3. Wybory częścią składową systemu przedstawicielskiego

Demokracja opiera się na zasadzie partycypacji społeczeństwa (narodu) w tworzeniu państwa, wyrażonej głównie w postaci aktów prawodawczych uchwalanych przez ciało składające się z reprezentantów wyrażających wolę polityczną większości obywateli (parlament). Wybrany więc w drodze wyborów powszechnych parlament wyraża stanowisko większości i tworzy wolę państwa. Demokracja ma zapewnić wolność i równość wszystkich obywateli przez to, że w tym samym stopniu każdy z nich uczestniczy w tworzeniu woli państwa. Zasada większości wyznacza najbardziej demokratyczną formę rozstrzygania sprzecznych interesów różnych grup społecznych. Istotne jest zatem to, aby uprawnieni do głosowania w jak największej liczbie uczestniczyli w akcie głosowania, tylko wówczas bowiem reprezentacja odzwierciedla wolę większości. Jeśli demokracja to rządy ludu rozumianego jak zbiór wolnych i równych jednostek, z których każda ma prawo podejmowania autonomicznych decyzji, to pogląd ten oznacza, że tylko jednogłośne decyzje mogą być dla społeczności wiążące.

Należy zaznaczyć, że w systemach demokratycznych wybory spełniają kilka istotnych funkcji. W pierwszej kolejności wymienić tu należy funkcję programowo-polityczną, która polega na zapoznaniu społeczeństwa w toku kampanii wyborczej z programem politycznym danej partii celem opowiedzenia się przez społeczeństwo w wyborach za danym programem, za konkretną wizją polityczną państwa przedstawioną przez tę partię. Wybory pełnią też funkcję informacyjną, która polega na tym, że podczas kampanii wyborczej pojawiają się kwestie, które nie są wyeksponowane w programie politycznym danej partii, a ubiegający się o mandat muszą wyborcom przedstawić swoją koncepcję rozwiązania podniesionego w ten sposób zagadnienia. Wybory pełnią także funkcję integracyjną, polegającą na zespalaniu społeczeństwa w całość wokół tego konkretnego zdarzenia, które w sposób periodyczny pojawia się w życiu publicznym współczesnych społeczeństw obywatelskich. Jednocześnie wybory pełnią funkcję kontrolną. Powyższe oznacza, że wyborcy mogą rozliczyć swoich przedstawicieli i ich dokonania jedynie podczas kolejnych wyborów. Przedstawiciele do parlamentu mają mandat wolny. Tym samym są reprezentantami całego narodu i nie wiążą ich instrukcje wyborcze. Społeczeństwo, dając więc w drodze wyborów legitymację do działania, traci, niejako na okres kadencji, możliwość realnego oddziaływania na reprezentanta. Jedyną formą rozliczenia przedstawiciela z wyborcami są kolejne wybory, w których udzielana jest mu aprobata albo dezaprobata za mijającą kadencję. Wybory stanowią też próbę legitymizacji władzy. Poprzez udział w wyborach akceptujemy porządek prawny i tym samym procedurę dojścia do władzy tych, którzy te wybory wygrywają. Niemniej zasadniczą rolą wyborów jest rzeczywiste wyłonienie władzy. Wybory są procesem, w którym społeczeństwo udziela upoważnienia reprezentantom do działania w ich imieniu. To właśnie w wyniku wyborów dokonujemy personalnej obsady danego organu.

Jak już zostało podkreślone, wybory stanowią filar demokracji, gdyż w drodze wyborów dajemy swego rodzaju pełnomocnictwo tym, którzy w naszym imieniu będą sprawować władzę. Wybieramy reprezentantów, przedstawicieli do sprawowania władzy w naszym imieniu (demokracja przedstawicielska). Z uwagi na fakt, iż ze względów

logistycznych i ekonomicznych zależni jesteśmy od demokracji przedstawicielskiej, powstaje pytanie, czy kryzys reprezentacji wiążący się z absencją wyborczą jest istotny w tym kontekście. Reprezentacja polityczna społeczeństwa jest podstawową instytucją systemu demokratycznego. Reprezentacja polityczna może mieć różny status (stanowiący lub doradczy). Reprezentacja polityczna ma swoje miejsce w parlamencie. Wybory są więc częścią składową systemu przedstawicielskiego jako podstawowej formy sprawowania władzy politycznej w państwie. W drodze głosowania następuje ukształtowanie składu organów przedstawicielskich i jednocześnie powierzenie reprezentantom mandatu. Akt wyboru jest procesem, w wyniku którego – co zostało już zasygnalizowane – dochodzi do wyłonienia składu organów przedstawicielskich. Niemniej jednak jego częścią składową jest sam akt głosowania i ściśle powiązana z nim zasada powszechności wyborów. Zasada ta rozstrzyga, jaki jest zasięg najważniejszego z praw politycznych obywateli w systemie rządów przedstawicielskich: prawa do wyłaniania składu organów władzy państwowej. Tym samym czynne prawo wyborcze (prawo wybierania) stanowi konkretyzację prawa do uczestniczenia w rządzeniu państwem.

W systemie demokracji pośredniej prawo do udziału w kształtowaniu składu organów władzy jest główną formą wpływu ogółu obywateli na sprawy publiczne. O ile obecnie powszechność praw wyborczych w państwach demokratycznych została formalnie zrealizowana, to na uwagę zasługuje udział wyborców w akcie głosowania, a raczej jego brak i nasuwające się w związku z tym pytanie o to, czy należy poszukiwać kolejnych gwarancji zasady powszechności, czyli kolejnych udogodnień służących temu, aby jak największa liczba uprawnionych mogła skorzystać z prawa wybierania, czy powyższe determinuje poszukiwanie innych rozwiązań. Problem ten jest szczególnie dotkliwy dla państw budujących swoje demokracje, czego przykładem mogą być chociażby państwa, które wyszły spod oddziaływania Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, a w których istotnym wyzwaniem stało się stworzenie wśród obywateli postawy gotowości do udziału w podstawowych procedurach niezbędnych dla funkcjonowania nowej rzeczywistości politycznej. Polskie doświadczenia także wskazują, że mimo odrodzenia na początku lat 90. XX wieku idei społeczeństwa obywatelskiego faktyczny stopień zaangażowania obywateli w sprawy publiczne nie jest satysfakcjonujący[10]. Podkreślenia wymaga również fakt, że raporty dotyczące poziomu frekwencji wyborczej odnotowują światową tendencję spadku partycypacji[11]. Należy podkreślić, że katalog gwarancji zasady powszechności w tym zakresie jest dość obszerny[12]. Mając to na myśli, wypada wspomnieć: dzień wolny od pracy, godziny otwarcia lokali wyborczych, obwody

[10] B. Dolnicki, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.

[11] Statystyki dostępne na stronie internetowej pod adresem: https://www.idea.int/data-tools/question-view/521 [dostęp 10.02.2018].

[12] Szerzej: P. Uziębło, *Prawne gwarancje zasady powszechności wyborów a wyzwania współczesności,* [w:] A. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy prawa wyborczego,* Zielona Góra 2015, s. 439-452; J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, [w:] A. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy...*, s. 459-470; M. Zieliński, *Racja bytu głosowania elektronicznego,* [w:] A. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy...*, s. 471-482.

głosowania (stałe i odrębne), możliwość głosowania w wyborach przez obywateli polskich przebywających poza granicami kraju, rejestr i spis wyborców, protest wyborczy, zaświadczenie do głosowania w miejscu pobytu, czy korzystanie z alternatywnych metod głosowania, tj. głosowania korespondencyjnego, głosowania elektronicznego, głosowania przez pełnomocnika. Niemniej jednak i w tej kwestii pojawia się pytanie, czy stosowanie coraz to większej liczby gwarancji oraz zastosowanie coraz to nowszych technologii informacyjnych zwiększy uczestnictwo obywateli w procesach demokratycznych.

System przedstawicielski w jego obecnym kształcie nie zapewnia dobrego funkcjonowania demokracji. Wiele państw próbuje zapobiec spadającej frekwencji. Metod jest wiele[13]. W tym też kontekście w debacie publicznej pojawiły się koncepcje na temat nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz idea głosowania elektronicznego. W związku z powyższym powstaje też pytanie, czy należy rozważyć wprowadzenie prawnych regulacji nakazujących udział w wyborach, to jest normatywne uregulowanie przymusu wyborczego[14]. Przymus wyborczy wprowadzany jest przede wszystkim po to, aby przeciwdziałać absencji wyborczej. Tam gdzie idea przymusu wyborczego wprowadzona została do porządku prawnego, instytucja ta spełnia swoją rolę i jest skutecznym środkiem w zwiększaniu frekwencji wyborczej, innymi słowy w mobilizowaniu uprawnionych osób do czynnego udziału w wyborach.

Z niniejszym zapatrywaniem powstaje jednaka kolejne pytanie, czy samo zwiększenie liczby osób biorących udział w wyborach jest tym, o co w rzeczywistości się rozchodzi. Należy bowiem pamiętać, że obniżenie standardów demokracji może doprowadzić do jej upadku albo – co gorsza – do pozornego jej funkcjonowania. Czy w takim stanie rzeczy nie wypada uznać za J. Schumpeterem, że sam fakt przeprowadzenia wyborów należy uznać za wystarczający do wyróżnienia danego państwa jako demokratycznego[15] i wówczas stawiane wcześniej pytania stają się bezprzedmiotowe. Z drugiej natomiast strony, czy mimo wszystko nie należy zastanowić się w tym momencie nad prawnymi mechanizmami przyczyniającymi się do zwiększenia udziału uprawnionych do głosowania i próbować ingerować w mechanizmy wyborcze tak, aby udział reprezentantów nie był reprezentacją mniejszości, a większości.

4. Podsumowanie

Kwestia partycypacji politycznej stała się jednym z kluczowych wymiarów kryzysu współczesnej demokracji. Spadająca frekwencja wyborcza, co było zasygnalizowane, jest dla demokracji groźna, gdyż może zaowocować wzrostem popularności ruchów antydemokratycznych. Malejąca frekwencja wyborcza w każdych wyborach sprawia, że

[13] Zob. M. Giżyńska, *Niska frekwencja wyborcza a przymus wyborczy. Skuteczność i adekwatność*, [w:] A. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy...*, s. 129-135.

[14] Przymus wyborczy jest instytucją, w której wyborcy są zobowiązani do głosowania lub uczestniczenia w wyborach. Jeżeli uprawniony do głosowania nie uczestniczy w nich zostaje to usankcjonowane, o czym stanowią normy prawne. Szerzej: P. Kuczma, *Przymus wyborczy*, [w:] A. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiewicz (red.), *Aktualne problemy...*, s. 243-251; M. Giżyńska, *op. cit.*, s. 131-132.

[15] J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 1995, s. 312.

społeczeństwo staje przed koniecznością zmiany interpretacji roli państwa, uświadomienia sobie własnej roli w życiu społecznym i publicznym. Zaistniała sytuacja wymusza zmianę zachowań, poglądów i postaw.